La protection civile et les communautés des Premières Nations au Manitoba

Donna Epp, C. Emdad Haque, et
Beth Peers

Robert C. Annis, administrateur général
WESTARC Group Inc.
Centre Jeff Umphrey
Université de Brandon
Brandon (Man.)
R7A 5A6

Mars 1998

Produit pour Protection civile Canada dans le cadre canadien pour la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS ..... **III**

LES COLLABORATEURS ..... **IV**

RENONCIATION ..... **V**

INTRODUCTION **1**

GOUVERNANCE RELATIVE AUX INTERVENTIONS D'URGENCE **2**

ORGANISMES ET PROGRAMMES FÉDÉRAUX 2
ORGANISMES ET PROGRAMMES DU MANITOBA 6
AUTORITÉS LOCALES AU MANITOBA 9

AIDE FINANCIÈRE **9**

LE FINANCEMENT PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL 10
LE FINANCEMENT PAR LE GOUVERNEMENT PROVINCIAL (MANITOBA) 12

L'EXPÉRIENCE DES PREMIÈRES NATIONS **14**

SCÉNARIOS DES PREMIÈRES NATIONS **16**

NATION CRIE DE MATHIAS COLOMB 16
PREMIÈRES NATIONS ANISHINABE DE LA RIVIÈRE ROSEAU 26
PREMIÈRE NATION DE LA VALLÉE DES SIOUX 33

DÉTERMINATION DES QUESTIONS COMMUNES **42**

L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE DES PREMIÈRES NATIONS **43**

L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE ET LA PROTECTION CIVILE 44
OBSTACLES AU CHANGEMENT 45

RÉFÉRENCES **46**

Remerciements

Les scénarios ont été fournis par Vince Stoneman, B.Éd. (Nation crie de Mathias Colomb, Communauté de Pukatawagan, Incendies de forêt de 1989 et 1995), Matiur Rahman, Ph.D. (Première Nation anishinabe de la rivière Roseau, Inondation de 1997), C. Emdad Haque, Ph.D. ((Première Nation dakota de la Vallée des Sioux), Donna Epp, RN, B.Sc.N. (Inondation de 1995).

Nous tenons à remercier en particulier les membres des communautés des Premières Nations de Pukatawagan, de la rivière Roseau et de la Vallée des Sioux pour avoir partagé leurs souvenirs et leurs réflexions sur les situations d'urgence qu'ils ont connues.

Les collaborateurs

D. Epp est un consultant résident de WESTARC Group Inc., une filiale sans but lucratif de l'Université de Brandon qui se concentre sur la recherche, la formation et les besoins économiques des communautés rurales de l'Ouest du Canada.

C. Emdad Haque est professeur associé de géographie à l'Université de Brandon, Brandon, Manitoba. Il est aussi rattaché à l'Institut de recherche sur les catastrophes de l'Université du Manitoba, comme adjoint de recherche, et il est professeur adjoint au département de géographie de l'Université du Manitoba, à Winnipeg, Canada.

M. Matiur Rahman est un adjoint de recherche à l'Institut de recherche sur les catastrophes et professeur adjoint de géographie à l'Université du Manitoba, Winnipeg. Il remercie grandement de leur avis, de leur appui et de leur collaboration Jerry Buckland, programme IDS, Université de Winnipeg, Robert Tait, directeur de l'Institut de recherche sur les catastrophes, et Terry Nelson, conseiller au Conseil de bande de la Première Nation de la rivière Roseau.

V. Stoneman est coordonnateur central du programme Lynn Lake d'éducation des enseignants du Nord à l'Université de Brandon (BUNTEP). Vince se déplace aussi dans d'autres communautés du Nord pour exécuter le programme BUNTEP.

Renonciation

Le présent document a été financé par le Bureau du Conseiller scientifique principal de Protection civile Canada, organisme relevant du ministère de la Défense nationale. Il s'agit d'un document de recherche qui ne reflète pas nécessairement la position du gouvernement fédéral en la matière.

101-00824/

LA PROTECTION CIVILE ET LES COMMUNAUTÉS DES PREMIÈRES NATIONS AU MANITOBA

Introduction

Au Canada, les communautés des Premières Nations possèdent des caractéristiques distinctives par rapport à la population canadienne, pour ce qui est de leurs systèmes de valeurs, de leur culture, de leurs activités économiques et de l'infrastructure communautaire. Plusieurs des communautés des Premières Nations sont également vulnérables aux risques naturels et anthropiques. Il faudra donc considérer comme hautement prioritaire l'établissement d'un système de protection civile et d'intervention qui soit approprié à ces communautés. Ce système devrait comporter des examens périodiques avec mise à l'essai du plan, une bonne formation du personnel et l'établissement de liens avec d'autres systèms. L'instauration de la protection civile nécessite la collaboration, la compréhension et l'orientation de la communauté desservie.

L'objet premier de ce rapport est d'examiner, dans le contexte du Manitoba, l'état passé et actuel de préparation des trois Premières Nations qui ont vécu une situation d'urgence. Ces communautés font part de leurs opinions par des groupes de discussion et des entrevues avec les principaux informateurs. Des renseignements ont aussi été recueillis auprès de diverses organisations, comme Protection civile Canada, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAIN), l'Association manitobaine des pompiers autochtones (MANFF) et l'Organisation manitobaine de gestion des urgences (MEMO). Ces renseignements ont ensuite été mis sous forme synthétique pour décrire des scénarios : L'inondation de la vallée des Sioux en 1995, l'inondation de la rivière Roseau en 1997 et l'évacuation de Pukatawagan en raison d'incendies de forêt (1989 et 1995) (voir la figure 1).

Nous étudierons brièvement le rôle des autorités fédérales, provinciales et locales par rapport à la protection civile pour établir le contexte avant et pendant les scénarios de chaque cas. Les négociations des Premières Nations, en vue de l'autonomie gouvernementale, se poursuivent au Manitoba et, au cours des discussions, on a dit que la protection civile y était « court-circuitée ». Nous examinerons cela brièvement à la fin du document.

Pour les besoins du présent projet, « l'urgence » a été définie comme « une situation ou une menace de situation qui perturberait de façon anormale les biens, la santé, la sécurité et le bien-être d'une communauté donnée des Premières Nations et qui, selon sa nature et sa portée, nécessiterait une intervention contrôlée et coordonnée de la part de plusieurs organisations. Cette urgence ne s'inscrit pas dans la définition des activités normales exécutées par les services réguliers, comme la police, le service des incendies ou l'ambulance » (MAIN, 1994). Cependant, comme on pourra le constater dans les divers scénarios de cas, l'interprétation d'une urgence peut donner lieu à des variantes.

La déclaration d'urgence pour les Premières Nations représente aussi quelque peu un certain dilemme. Les préfets et maires du Manitoba ont l'autorité législative de déclarer un état d'urgence dans leur municipalité. Cependant, le chef d'une communauté des Premières Nations n'a pas le même pouvoir juridique. Par contre, dans les faits, l'autorité du chef est reconnue par l'organisme fédéral, par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAIN) et par l'Association manitobaine des pompiers autochtones (MANFF) comme pouvant validement déclarer un état d'urgence dans sa communauté. Ce manque de reconnaissance officielle de son autorité semble être le cas partout au Canada, avec peut-être une exception : « Exception faite peut-être de la Loi albertaine sur les services de sécurité, ni les lois provinciales ni les lois fédérales d'urgence ne confèrent aux chefs ou aux conseils de bande le droit de déclarer un état d'urgence sur les terres de la réserve » (Protection civile Canada, Communication personnelle, 1994).

Gouvernance relative aux interventions d'urgence

La gouvernance relative aux interventions d'urgence est reliée à tous les ordres de gouvernement. Il est question ci-dessous de certains des ministères.

Organismes et programmes fédéraux

Plusieurs organismes fédéraux participent à la protection civile : Certains s'occupent de toutes les communautés du Canada; d'autres sont tout spécialement reliés à des communautés des Premières Nations.

Protection civile Canada (PCC)

Protection civile Canada (PCC) est l'organisme fédéral dont le rôle consiste à coordonner et à faciliter les activités de protection civile dans et entre les ministères et organismes fédéraux et entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

PCC est :

> *une petite organisation d'environ 80 personnes dans le ministère de la Défense nationale; elle relève du sous-chef de l'État major de la Défense. Par suite de l'adoption d'une nouvelle loi en 1988 et jusqu'en 1992, PCC constituait une direction distincte de la fonction publique. L'exposé budgétaire fédéral de 1992 a reconnu l'importance de PCC mais, pour les besoins d'une meilleure administration, PCC a été incorporée au ministère de la Défense nationale.*

PCC, Sommaire de la protection civile fédérale au Canada, 1997.

PCC a de petits bureaux régionaux dans les capitales provinciales. Les directeurs régionaux de PCC lui permettent d'offrir un « guichet unique », par où les ministères fédéraux passent pour entamer des activités avec leurs homologues provinciaux.

PCC définit clairement la chaîne d'intervention dans le système des interventions d'urgence du Canada (voir la figure 1). La préparation et l'intervention d'urgence sont des responsabilités que partagent les particuliers, les entreprises et les gouvernements. Les responsabilités sont établies par des lois et des règlements, ainsi que par des coutumes et des pratiques. La hiérarchie des responsabilités se présente comme suit :

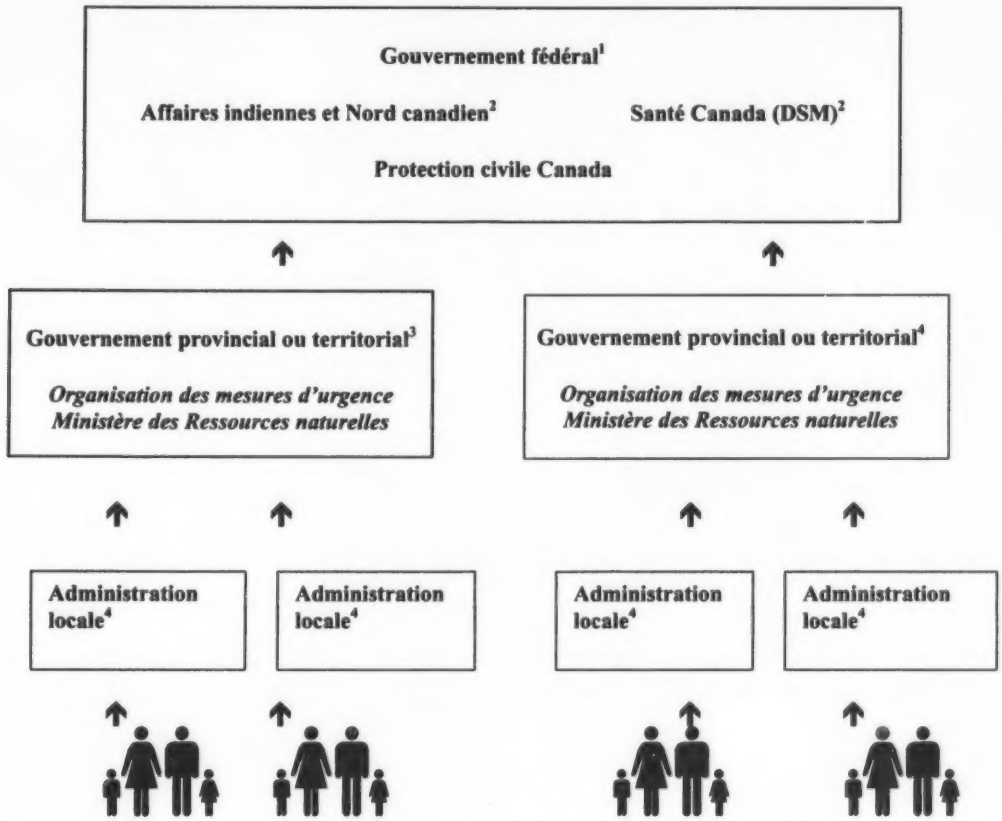
- Il appartient aux particuliers de prendre les premières mesures.

- Dans les situations où le particulier ne peut suffire à la tâche, ce sont les services municipaux qui entrent en scène. Chaque autorité locale est responsable de son plan d'urgence et de sa mise en œuvre.

- Les gouvernements provinciaux ou territoriaux se portent à la rescousse des municipalités, si elles ne peuvent répondre de façon efficace à l'urgence. Les gouvernements provinciaux ou territoriaux jouent un rôle de coordination.

- Si l'urgence se situe dans une juridiction provinciale ou territoriale et qu'elle dépasse la capacité de la province ou du territoire de bien s'en occuper seul, alors la province ou le territoire demande l'aide du gouvernement fédéral, d'habitude par l'intermédiaire de PCC. Cependant, PCC n'a pas comme responsabilité de coordonner les activités de tous les ordres de gouvernement.

Figure 1 : Diagramme schématique de la structure organisationnelle d'une intervention d'urgence au Canada



[1] *Chaque ministre fédéral, conformément à la Loi sur la protection civile, est tenu d'élaborer et d'exécuter des plans dans sa propre sphère de responsabilité.*

[2] *Pour ce qui est des Premières Nations, le MAIN joue un rôle de premier plan pour la protection civile et la gestion des interventions. Dans le cas d'une urgence médicale, la Direction des services médicaux de Santé Canada est souvent appelée à l'œuvre.*

[3] *Les noms des ministères peuvent varier entre les provinces et les territoires. Au Manitoba, n'importe quel ministère provincial peut être appelé à l'aide pour coordonner l'intervention provinciale en cas d'urgence. Le ministère des Ressources naturelles assume un rôle vital dans les situations d'intervention d'urgence. Le ministère des Affaires du Nord du Manitoba a un plan d'urgence pour les régions de la province situées au nord du canton 21 dans le but d'assurer une intervention prompte et coordonnée en cas d'urgence ou de catastrophe.*

[4] *Les noms des ministères peuvent varier entre les provinces et les territoires. Au Manitoba, n'importe quel ministère provincial peut être appelé à l'aide pour coordonner l'intervention provinciale en cas d'urgence. Le ministère des Ressources naturelles assume un rôle vital dans les situations d'intervention d'urgence. Le ministère des Affaires du Nord du Manitoba a un plan d'urgence pour les régions de la province situées au nord du canton 21 dans le but d'assurer une intervention prompte et coordonnée en cas d'urgence ou de catastrophe.*

PCC assure aussi la formation en matière de protection civile aux représentants de tous les ordres de gouvernement et à l'entreprise privée. PCC maintient un centre de surveillance des catastrophes et de renseignements sur les catastrophes — réelles, potentielles ou imminentes — par l'intermédiaire du Centre de coordination des opérations d'urgence du gouvernement (CCOUG). Ce centre fonctionne 24 heures par jour. Les programmes de sensibilisation du public sont aussi administrés par PCC.

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAIN)

Aux termes de la Loi sur la protection civile, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, comme tous les ministres des ministères fédéraux, est responsable des situations d'urgence civiles qui s'inscrivent dans son champ de compétence. Le MAIN, directement ou indirectement par le truchement d'une tierce partie, comme une province, aidera les Premières Nations à intervenir dans les cas d'urgence. Ces responsabilités consistent à préparer, à exécuter et à maintenir des plans d'urgence. Ces activités sont normalement entreprises par les directeurs généraux du MAIN ou leur agent désigné.

Parmi tous les ministères fédéraux, le MAIN joue un rôle de premier plan pour la protection civile sur les terres des réserves. Pour le MAIN, c'est une entreprise considérable car le Ministère est responsable de veiller :

- *à ce que des plans d'urgence soient en place pour les communautés des Premières Nations sur les terres des réserves ou pour les communautés qui vivent sur des terres fédérales au nord du 60e parallèle;*

- *à ce qu'on intervienne promptement et de façon coordonnée sur les terres affectées et à ce qu'elles soient rétablies chaque fois que possible dans l'état où elles étaient avant la situation d'urgence;*

- *à ce qu'il y ait une capacité communautaire de préparation et d'intervention qui soit activement appuyée par la population locale.*

MAIN, manuel d'administration, avant-propos, 1994

Les responsabilités du directeur régional principal et désigné du MAIN consiste à faire en sorte qu'il y ait des ressources suffisantes et que des ententes officielles aient été conclues avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour la planification et l'intervention en cas d'urgence. Le directeur devrait demeurer en consultation permanente avec les communautés des Premières Nations afin de fournir l'aide et les conseils nécessaires pour la planification des mesures d'urgence. Bien que la loi actuelle ne reconnaisse pas au chef l'autorité voulue pour déclarer un état d'urgence dans la localité, l'un des rôles du directeur du MAIN est de veiller à ce que les gouvernements provinciaux et territoriaux reconnaissent officiellement l'autorité du chef de bande, comme représentant principal élu dans sa communauté, pour déclarer une situation d'urgence lorsque c'est nécessaire (MAIN, 1994).

Ces responsabilités varient au Canada, car les régions ont toute la latitude voulue pour gérer la protection civile, ce qui tient ainsi compte des différences régionales. Dans certaines provinces, le MAIN fournit des fonds pour la protection civile des Premières Nations directement à la province, qui doit alors administrer les activités des Premières Nations. À l'inverse, par exemple, le Bureau régional du MAIN au Québec surveille les activités de planification des mesures d'urgence au nom des communautés des Premières Nations. Au Manitoba, on recourt à une troisième option. Le MAIN a conclu un protocole d'entente avec l'Association manitobaine des pompiers autochtones et avec l'Assemblée des chefs du Manitoba pour établir des programmes de sensibilisation en cas d'incendie, pour les activités de lutte contre les incendies et pour la planification d'urgence.

La méthode utilisée par le MAIN pour la protection civile doit respecter et appuyer la politique de décentralisation concernant les Premières Nations.

> *Il est entendu que certaines des questions visées pourraient avoir des répercussions sur l'autonomie gouvernementale. La liste des questions à prendre en considération comprend des domaines particuliers ayant trait à la planification communautaire : La santé et la sécurité (comme le programme de transfert des services médicaux et sanitaires — Santé et Bien-être Canada), les ressources de formation, les ententes sur la suppression des incendies de forêt, etc. Il est essentiel que les Premières Nations prennent dûment part aux plans et procédures de la planification fédérale, provinciale et municipale. Cela peut nécessiter une interaction entre les Premières Nations et le coordonnateur régional du MAIN, PCC, les autorités provinciales et territoriales, les autorités des municipalités avoisinantes et d'autres encore.*

MAIN, manuel d'administration, 1994, p. 16

Organismes et programmes du Manitoba

La planification d'urgence à l'échelle provinciale est dirigée par les organisations provinciales des mesures d'urgence qui sont semblables au modèle fédéral, sauf qu'il y a des différences au niveau de la taille, du mandat et de la responsabilisation opérationnelle. Le degré de responsabilisation dépend de la diversité des ministères à qui on a assigné la responsabilité de la préparation aux urgences. Chaque province a sa propre législation des urgences.

Organisation manitobaine de gestion des urgences (MEMO)

La plupart des cas d'urgence surviennent dans les territoires d'un gouvernement provincial et la plupart des provinces et des territoires ont leur propre législation régissant la gestion des cas d'urgence. Au Manitoba, l'Organisation manitobaine de gestion des urgences (MEMO) a la responsabilité de coordonner les opérations de planification, de formation et d'intervention générale pour les cas d'urgence dans la province, ainsi que

l'administration et l'exécution du programme d'aide financière en cas de catastrophe, pour la sécurité des résidents, pour la protection des biens et de l'environnement avant, pendant et après une urgence ou une catastrophe. L'Organisation manitobaine de gestion des urgences maintient une capacité d'intervention d'urgence 24 heures par jour et sept jours par semaine (Organisation manitobaine de gestion des urgences, 1998).

Entre 1989 et 1993, le MAIN a accordé une aide financière à la MEMO pour l'appui personnel de façon à contribuer aux plans communautaires d'intervention d'urgence sur les réserves. De 1991 à 1993, plusieurs activités en ont résulté, dont la formation, les exercices, l'établissement de 15 nouveaux plans d'urgence et dix examens annuels des plans existants.

En 1994, l'Association manitobaine des pompiers a joué un rôle de premier plan dans l'établissement de plans d'urgence pour les communautés des Premières Nations.

Association manitobaine des pompiers autochtones (MANFF)

La MANFF a été établie en 1991; elle se compose des chefs de pompiers des Premières Nations du Manitoba, qui en assurent l'administration. La MANFF a reçu un mandat renouvelé en 1994 par l'Assemblée des chefs du Manitoba; c'est l'Organisation des Premières Nations qui se charge du programme de sécurité en cas d'incendie et des activités connexes pour les Premières Nations du Manitoba. Il n'y avait, à ce moment-là, que 13 plans d'urgence pour les Premières Nations du Manitoba. En 1998, il y en avait 49 avec des plans supplémentaires pour le Conseil des Cris de la tribu crie Swampy et la MANFF elle-même. Tous ces plans ont été créés par suite de consultations auprès des chefs des communautés de façon à déterminer la possibilité d'une catastrophe, ainsi que les ressources humaines et matérielles dont ils disposent pour intervenir.

La mission de la MANFF consiste :

> *À sensibiliser davantage les communautés des Premières Nations à la sécurité en cas d'incendie et à la préparation d'urgence.*

L'énoncé de vision de l'Association est celui-ci :

> *Il y aura un bon programme de lutte contre les incendies et de mesures d'urgence qui sera établi par chaque Première Nation de façon à en protéger la vie et les biens.*

La MANFF a conclu une entente avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAIN) et avec l'Assemblée des chefs du Manitoba pour offrir certains programmes et services aux communautés des Premières Nations du Manitoba. Selon l'entente de 1994, il appartient à la MANFF de promouvoir et de concevoir des plans communautaires de protection civile et d'exécuter le programme de protection civile. Il appartient aussi à la MANFF de veiller à ce que les plans soient mis en œuvre en cas d'urgence, de fournir des services consultatifs techniques et de veiller aux opérations sur

le terrain. L'Association est responsable, en partie, d'assurer la formation sur la lutte contre les incendies, d'élaborer des stratégies et d'exécuter des activités de sensibilisation aux incendies et de prévention des incendies. En outre, la MANFF tient des statistiques sur les ressources relatives à la protection contre les incendies chez les Premières Nations et à l'évaluation des dommages causés par ces incendies.

Dans le cadre de sa méthode unique de planification des mesures d'urgence, la MANFF a élaboré son propre maître-plan d'intervention d'urgence. Il n'y a pas d'organisation équivalente pour toute la province chez les Autochtones, comme la MANFF, qui assume les rôles et les responsabilités dont se chargeaient jusque-là les ministères provinciaux ou fédéraux. En outre, la MANFF est en train de déterminer les organismes autochtones qui pourraient faire partie de son équipe d'intervention d'urgence (MANFF, 1995).

Au mois de mars 1995, la MANFF avait entrepris de nombreuses activités :

- elle avait terminé des analyses des risques et des ressources dans 21 communautés;

- elle avait produit deux vidéocassettes pour les Premières Nations sur les catastrophes possibles et sur la nécessité d'une planification des mesures d'urgence;

- elle avait terminé l'élaboration d'un plan d'intervention d'urgence pour le Conseil tribal des Cris Swampy de façon à traiter de la possibilité d'être une communauté hôte au cours d'une évacuation;

- la coordination efficace de cinq évacuations au cours de l'été 1994 et l'établissement d'un centre de commandement pourvu d'une capacité d'intervention de 24 heures.

Dans son rôle au cours des urgences, la MANFF a utilisé le soutien de divers ministères provinciaux et fédéraux : La MEMO, les Services sociaux d'urgence du Manitoba, PCC et le MAIN. La MANFF a aussi communiqué avec les communautés évacuées et hôtes au cours des urgences et elle a coordonné la première expérience du Manitoba avec une Première Nation comme communauté hôte.

La MANFF signe une nouvelle entente de financement avec le MAIN chaque année. Cette entente recouvre des programmes et des services particuliers. Cependant, la MANFF s'inquiète du fait que l'entente ne traite pas du financement du personnel de formation des communautés des Premières Nations. Les membres de la MANFF ont cru que, étant donné l'acheminement vers l'autonomie gouvernementale, il était possible d'établir pour les Autochtones du Manitoba une académie de formation en services d'incendie et d'urgence.

Parmi les autres initiatives de la MANFF, mentionnons un sondage sur la protection contre les incendies, un programme « Apprendre à ne pas brûler », des négociations relatives à une entente sur les forêts avec le MAIN et le ministère provincial des Ressources naturelles pour transférer le contrôle de ce programme aux Premières Nations, et la défense de plusieurs autres aspects de l'autonomie gouvernementale.

Services sociaux d'urgence

Le comité directeur interorganisme du Manitoba sur les services sociaux d'urgence a été établi en 1990. Son rôle consiste à favoriser la coopération et la communication entre les organisations de services sociaux. On compte parmi ses membres des représentants, par exemple, de la Croix-Rouge canadienne, de l'Association des hôtels du Manitoba, de la MEMO, du ministère canadien du Développement des Ressources humaines, de PCC et de la MANFF. Les services sociaux d'urgence veillent à fournir cinq services essentiels dans l'éventualité d'une urgence : le vêtement, le logement, la nourriture, l'inscription, et les renseignements et services personnels (soins spéciaux et soutien émotif).

Autorités locales au Manitoba

L'autorité locale est le conseil d'une ville ou village constitué, l'administrateur et le conseil du district d'un gouvernement local ou le ministre des Affaires de Nord qui est chargé du nord du Manitoba. Il n'y a pas de reconnaissance législative de l'autorité du chef et du conseil dans la gouvernance d'une réserve au Manitoba. La province du Manitoba attribue au gouvernement local la tâche d'établir les plans de préparation et d'intervention en cas d'urgence. Chaque autorité locale doit établir un comité des membres de la communauté pour conseiller l'autorité sur l'établissement des plans et des programmes de protection civile et elle doit établir et maintenir un groupe local de contrôle d'intervention en cas d'urgence (*Loi sur les mesures d'urgence,* 1997, partie II, article 8). Il n'est pas dit clairement que cette loi s'applique aux communautés des Premières Nations car aucune loi provinciale ne reconnaît les Premières Nations comme autorité locale.

Aide financière

Selon les lignes directrices de la politique d'aide financière en cas de catastrophe de la province du Manitoba, les fonds d'aide en cas de catastrophe sont fournis par l'autorité locale, à moins que ce financement ne constitue une charge financière démesurée. La responsabilité de l'intervention d'urgence incombe premièrement aux particuliers, puis à l'autorité locale. Dans la plupart des cas, la municipalité peut se charger des urgences locales, mais, si elle ne le peut, le gouvernement provincial ou territorial peut lui prêter main-forte. De même, le gouvernement fédéral peut mettre ses ressources à sa disposition lorsque le lui demande la province ou le territoire. La structure organisationnelle et fonctionnelle de l'assistance financière est semblable à celle des

interventions d'urgence, c'est-à-dire que la responsabilité en incombe premièrement aux particuliers, puis à l'autorité locale, et, par la suite, aux autres autorités de plus haut niveau.

Les Premières Nations sont d'habitude financées selon un système provincial et le MAIN fournit la partie qui n'est pas entièrement couverte par la province. Ces dispositions sont exposées plus en détail dans les divers programmes de financement.

Le financement par le gouvernement fédéral

Accords fédéraux d'aide financière en cas de catastrophe (AFCC)

PCC administre les accords d'aide financière en cas de catastrophe au nom du gouvernement du Canada.

> *Le programme a été établi dans le but d'aider les gouvernements provinciaux et territoriaux là où le coût d'intervention dans le cas d'une catastrophe imposerait une charge trop lourde à l'économie provinciale ou territoriale.*
>
> Fiche documentaire de PCC, 1997.

Lorsque les dépenses provinciales dépassent une somme de 1 $ par habitant, le montant de l'aide fédérale à verser à une province est calculée selon la formule indiquée au tableau 1.

Tableau 1 : Part fédérale et provinciale du programme d'aide en cas de catastrophe

Dépenses provinciales admissibles (par habitant)	**Part fédérale**
Premier 1 $	Néant
Prochains 2 $	50 %
Prochains 2 $	75 %
Le reste	90 %

Le représentant du gouvernement fédéral — d'habitude le directeur régional de PCC — veille à faire faire l'évaluation des dommages et des demandes d'indemnité et à interpréter les lignes directrices et les sondages.

Il y a trois catégories de coûts admissibles :

- la période immédiate de la catastrophe;
- l'aide aux particuliers après la catastrophe;
- l'aide au secteur public après la catastrophe.

Les coûts nets sont considérés comme des coûts admissibles. Les contributions faites par des organismes ou qui peuvent résulter d'une campagne de financement sont soustraites du total des coûts.

Les coûts inadmissibles sont ceux-ci :

- les coûts des dommages qui sont recouvrés par l'intermédiaire de l'assurance ou de la loi;
- les coûts imputés à d'autres programmes du gouvernement;
- les risques normaux;
- les restaurations non essentielles;
- les propriétés qui appartiennent à de grandes entreprises et industries;
- les budgets de fonctionnement normal des gouvernements, comme l'entretien;
- les taxes provinciales.

Les lignes directrices relatives aux accords fédéraux d'aide financière en cas de catastrophe traitent en particulier des réserves indiennes et elles indiquent que c'est là la responsabilité du MAIN. Cependant, les provinces ont pris l'habitude de traiter des membres des Premières Nations comme de tout autre résident. Par conséquent, les provinces sont censées incorporer les coûts de la catastrophe subie sur les réserves indiennes à leur propre liste de dépenses. Ces coûts seront remboursés à 100 %. Les coûts relatifs aux dommages que subissent les ouvrages publics du gouvernement fédéral dans une communauté des Premières Nations ne doivent pas être compris dans la liste provinciale des dépenses, car ils sont la responsabilité du MAIN.

Programme conjoint de protection civile (PCPC)

PCC administre le Programme conjoint de protection civile (PCPC) qui, en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, appuie les projets qui se rattachent à une capacité uniforme d'intervention en cas d'urgence. Le PCPC est l'un des deux grands mécanismes de contribution financière, l'autre étant les accords d'aide financière en cas de catastrophe dont nous avons traité précédemment.

Les AFCC fournissent une aide financière fédérale aux provinces frappées assez durement par les catastrophes; le PCPC, par contre, est un programme de financement mixte du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. Les projets qui ont trait à la planification et à la formation et aussi à l'acquisition de matériel d'urgence sont financés selon un partage des frais entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et locaux. Les Premières Nations peuvent demander des fonds du PCPC à leur province respective. Pour les besoins du PCPC, la réserve devrait être traitée par la province de la même façon qu'une municipalité et la réserve est responsable de sa part du coût négocié.

Le financement par le gouvernement provincial (Manitoba)

La politique d'aide financière en cas de catastrophe de la province du Manitoba

Au Manitoba, l'aide en cas de catastrophe pour les pertes subies dans les situations d'urgence ou lors d'une catastrophe est administrée par l'Organisation de la gestion des urgences du Manitoba.

L'aide financière en cas de catastrophe a comme but établi :

> *D'aider financièrement les petites entreprises, certaines organisations sans but lucratif et certains particuliers lorsque les coûts admissibles qui résultent d'une catastrophe dépassent la somme que le particulier ou l'entreprise peut raisonnablement supporter par lui-même.*
>
> *Cette politique n'a pour seul but que de fournir de l'aide au rétablissement!*

Politique et lignes directrices sur l'aide financière en cas de catastrophe de la province du Manitoba, 1997.

Ces règlements et lignes directrices doivent être conformes aux lignes directrices du gouvernement fédéral. Par conséquent, les lignes directrices de la province reprennent, en grande partie, les accords fédéraux d'aide financière en cas de catastrophe.

Tableau 2 : Coûts du secteur public et répartition

Coût admissible par habitant	Part de la province	Part de la municipalité
0 à 1 $	0 %	100 %
1,01 $ à 3 $	50 %	50 %
3,01 $ à 5 $	75 %	25 %
5,01 $ et plus	90 %	10 %

La formule de partage des coûts utilisée par la province pour les coûts du secteur public (tableau 2) subis par suite d'une catastrophe est une adaptation de la formule fédérale-provinciale de partage des coûts décrite dans le tableau 1. Pour les entreprises et les particuliers, il y a une réclamation maximale de 30 000 $ qui est assujettie à une somme déductible de 20 % des coûts approuvés. La politique et les lignes directrices indiquent aussi que la province peut renoncer à tout ou partie de la part des coûts relatifs à la catastrophe attribuable à la municipalité, à l'entreprise ou au particulier. Il est à signaler que les demandes d'aide en cas de catastrophe pour l'inondation de 1997 au Manitoba ont été portées à 100 000 $ et que le facteur d'amortissement a été retranché des articles structuraux et essentiels des ménages. **Comme pour le Programme fédéral d'aide en cas de catastrophe, le programme provincial ne comprend pas de projets préventifs qui ont pour but de réduire le risque d'une catastrophe.** Voici les coûts admissibles selon le Programme d'aide en cas de catastrophe de la province, mais cette liste n'est pas limitative : sauvetage, transport, santé, nourriture, gîte et vêtement. Le bétail et les articles précieux peuvent aussi être retranchés. Les mesures spéciales de sécurité, les installations de communications, le siège de contrôle des urgences, les services spéciaux d'inscription et de demandes de renseignements représentent tous des coûts admissibles subis par les gouvernements municipaux.

Système d'aide mutuelle

Le système d'aide mutuelle du Manitoba est un système réciproque préétabli d'intervention d'urgence et d'aide en cas d'urgence que les villes, les villages et les municipalités sis au sud du 53^{e} parallèle peuvent invoquer par l'intermédiaire de leur service local des incendies. L'aide mutuelle peut comprendre le matériel supplémentaire de lutte contre les incendies dans le cas des feux importants dont ne peut se charger le service local des incendies, le recours à un matériel spécialisé de sauvetage dont dispose la région ou l'intervention d'un personnel supplémentaire dans le cas d'une importante situation d'urgence. Si une municipalité n'a pas l'appareillage ni le nombre suffisant de pompiers pour assurer une protection quotidienne contre les incendies pour la région qu'elle dessert, alors elle n'est pas admissible à participer à l'aide mutuelle.

Le but premier du système est de mettre à la disposition d'une ville, d'un village ou d'une municipalité un grand nombre de ressources selon un ordre préétabli et sans frais supplémentaires pour la ville, le village ou la municipalité qui a besoin de l'aide mutuelle pendant une importante situation d'urgence. Il n'entre en vigueur que si l'incendie ou l'urgence dépasse la capacité du service des incendies ou s'il y a trop d'appels ou d'urgences pour que le service des incendies puisse suffire à la tâche.

Par l'intermédiaire de la MANFF, une des communautés qui a participé à ce projet a conclu une entente d'aide mutuelle avec deux communautés avoisinantes.

L'expérience des Premières Nations

Trois communautés des Premières Nations ont participé à ce projet en décrivant leur perception de l'expérience qu'elles ont dû vivre dans une situation d'urgence, leur sens de préparation à l'urgence avant l'événement et leur sentiment de la préparation qu'elles ont maintenant.

Il y a eu plusieurs écarts au cours des discussions avec les membres des communautés :

- Même si les membres des communautés et les chefs des communautés savaient que des organismes de l'extérieur participaient aux mesures d'urgence, ils ne connaissaient pas toujours clairement le rôle attribué à chaque organisme. La MANFF et la MEMO provinciale ont souvent été prises l'une pour l'autre. Ce fut aussi le cas lorsque les discussions ont porté sur l'établissement des plans d'urgence.

- Même si les trois communautés avaient des plans de mesures d'urgence bien établis, aucune n'avait fait l'objet d'une résolution du Conseil de bande par le chef et le conseil. L'une des communautés a dit que le plan de protection civile était considéré comme un document politique, car les membres des communautés étaient désignés pour certains rôles et que, en approuvant le document, ils faisaient preuve de favoritisme.

- Toutes les communautés ont indiqué que le chef, en fait, déclarait l'état d'urgence pour leur communauté. Cependant, les procédures relatives aux mesures d'urgence n'étaient pas claires. Le personnel de la MANFF a déclaré que la ligne d'urgence de la MEMO, qui fonctionne 24 heures par jour, constituait souvent le premier contact; toutefois, toutes les communautés des Premières Nations ont été transférées à la MANFF pour le suivi. La MANFF évalue alors, en consultation avec le chef et le conseil, quels autres organismes doivent y participer au besoin.

Plusieurs méthodes ont été utilisées pour saisir les pensées et les sentiments des membres des Premières Nations qui ont vécu une situation d'urgence. Chacune avait une opinion légèrement différente sur la situation d'urgence et il y avait aussi certaines similitudes dans les trois communautés à l'étude. Pukatawagan est unique en ce sens qu'elle a vécu plusieurs urgences. Au début, on songeait à n'examiner qu'une des urgences de Pukatawagan; cependant, on a constaté que les gens voulaient parler de l'évacuation de 1995 à cause de l'incendie et la comparer avec l'expérience de 1989. Vous trouverez une brève description aussi de la contamination du sol et des eaux.

La plupart des renseignements ont été recueillis chez les chefs et les membres des communautés; cependant, certaines explications ont aussi été récoltées dans les notes de

service, les notes de breffage et les registres de Protection civile Canada et de l'Association manitobaine des pompiers autochtones.

SCÉNARIOS DES PREMIÈRES NATIONS

Nation crie de Mathias Colomb

Gestion des mesures d'urgence dans la communauté de Pukatawagan

par Vince Stoneman, B.Éd.

Pukatawagan, au Manitoba, est une communauté éloignée du nord d'environ 2 000 membres de la Première Nation de Mathias Colomb. Elle est située à environ 220 kilomètres à l'ouest de Thompson ou à 620 kilomètres au nord-ouest de Winnipeg. Au cours de la dernière décennie, les gens de Pukatawagan ont fait l'expérience de quatre urgences de trois genres différents.

- En 1989, il y a eu un incendie de forêt qui a entouré la communauté et en a forcé l'évacuation complète.

- En mars 1991, on a constaté que le sol de la communauté avait été contaminé. Il en est résolu la fermeture et la démolition de l'école, le relogement de certaines maisons et du poste de soins infirmiers et la terre a été enlevée sous l'école et sous diverses maisons dans la communauté.

- En 1995, il y a eu un autre incendie de forêt qui a donné lieu à une évacuation partielle des gens malades, des asthmatiques, des femmes enceintes et des personnes âgées de la communauté, à cause de l'épaisse fumée qui se dégageait du brasier.

- Toujours en 1995, on a confirmé que l'approvisionnement en eau de la communauté était contaminé, ce qui fait qu'on a dû transporter des citernes par voie ferrée et distribuer l'eau dans les maisons pour que les gens puissent se baigner, faire la cuisine et boire.

Il devint manifeste que l'urgence donnait lieu à plusieurs interprétations d'après les conversations que nous avons eues avec les membres de la communauté de Pukatawagan. L'administration de la santé de Mathias Colomb définit l'urgence comme quelque chose qui donnera lieu à de graves problèmes de santé; la plupart des situations d'urgence représentent un problème pour la santé. Le chef et le conseil définissent l'urgence comme toute catastrophe naturelle; la plupart des membres de la communauté la définissent comme quelque chose qui perturbe la vie des gens. Cela peut comprendre les incendies de forêt, le manque de nourriture, la contamination des eaux et les maladies, même le fait que les routes d'hiver ne puissent être ouvertes pour y apporter nourriture et essence ou qu'il y ait interruption du service d'électricité en hiver.

L'expérience des urgences dans la communauté

Les descriptions qui suivent s'inspirent des discussions avec les membres de la communauté de Pukatawagan qui se souviennent des événements. Ils ont souvent rappelé l'évacuation de 1995 pour la comparer avec celle de 1989. Il sera donc question des incendies de forêt de 1989 et de 1995, avec un bref aperçu, à la fin, des urgences résultant de la contamination des eaux et du sol.

1989 — L'incendie de forêt et l'évacuation de toute la communauté

Chronologie des événements

Bien avant l'évacuation de Pukatawagan, les incendies de forêt au Manitoba ont créé des urgences dans d'autres communautés au nord de la province. La sécheresse et les orages ont fait augmenter le nombre d'incendies en mai 1989 — le ministère des Ressources naturelles a constaté une augmentation de 54 % par rapport aux chiffres de 1988. En mai, il y a eu des évacuations partielles et complètes dans 15 communautés, soit un total de 1 500 personnes évacuées. Près de 773 689 hectares de forêts manitobaines ont brûlé en mai 1989. L'incendie a aussi détruit 20 maisons, 16 villas et au moins une trentaine d'autres bâtiments. Au total, 60 bovins périrent. On se préparait à une grande catastrophe.

Au fur et à mesure que le printemps et l'été avançaient, les conditions ne s'amélioraient pas.

18 juillet	Les responsables du programme des incendies du ministère des Ressources naturelles ont fait part à l'Organisation manitobaine de gestion des urgences (MEMO) des conditions d'urgence. La MEMO a alors averti l'équipe centrale de commencer à se préparer à l'urgence incendie.
19 juillet	La situation d'urgence prenait forme par suite de la grave menace d'incendie à la communauté de Cross Lake. Une évacuation entière a été faite durant la nuit.
20-26 juillet	Il y a eu une évacuation complète ou partielle de 24 communautés en raison des urgences relatives au feu et à la fumée. Au total, on a aidé 23 000 personnes à évacuer et elles ont été logées dans 15 communautés d'accueil. En tout, 152 vols d'hélicoptères et d'aéronefs à ailes fixes ont transporté 5 808 des personnes évacuées. Au plus fort de l'activité, on a utilisé 68 hélicoptères, 12 avions-citernes CL-215 et 20 autres aéronefs à ailes fixes. Pukatawagan a été l'une des 15 communautés complètement évacuées.
27 juillet – 9 août	Les opérations de retour commencent. Le feu a brûlé 2,2

> hectares, mais seulement six maisons, quatre villas, deux gîtes, un entrepôt et un certain nombre de cabines et de remises. Il n'y a pas eu de pertes de vie ni de blessures graves.

Le scénario suivant a été décrit par les membres de la communauté de Pukatawagan lors de discussions de personne à personne. On a interrogé le coordonnateur actuel des mesures d'urgence pour la communauté, un conseiller de bande, un travailleur de garderie de 1989, une jeune demoiselle qui avait 14 ans au moment des incendies de forêt de 1989, plusieurs mères de la communauté, l'opérateur radio du ministère des Ressources naturelles, plusieurs étudiants des études postsecondaires de la communauté, le greffier de la bande, ainsi que d'autres membres de la communauté.

Planification des mesures d'urgence

Lorsqu'on leur a demandé s'il y avait un plan d'établi en 1989, plusieurs membres du Conseil ont dit qu'ils avaient commencé à songer à la planification des mesures d'urgence, mais qu'ils s'en étaient tenus, au fond, à formuler une directive. Alors aucun plan n'a été rédigé. Les membres des communautés ont généralement convenu que le ministère des Ressources naturelles avait pris sur lui de s'occuper de la gestion des mesures d'urgence au cours des incendies de forêt de 1989. Le chef et le Conseil ont, en quelque sorte, joué un rôle prépondérant mais non pas pour la planification générale.

Le ministère des Ressources naturelles a son propre plan pour traiter des situations d'urgence. Lorsque la bande est intervenue, elle l'a fait selon le plan du ministère des Ressources naturelles et, ensemble, ils ont bien travaillé. Le chef et le Conseil ont beaucoup contribué, mais l'expertise véritable et les avis ont été donnés par les membres du ministère des Ressources naturelles qui avaient une expérience réelle.

Plusieurs autres organismes, tant extérieurs qu'intérieurs, ont prêté main-forte et ils ont joué un rôle tangible dans l'évacuation. Des membres de la GRC provenaient d'autres détachements, car il n'y en avait pas dans la région. Le service de pompiers bénévoles a aidé à contrôler la foule et à conduire les véhicules; l'autorité de l'éducation a fourni des autobus pour transporter les gens.

Souvenirs de l'évacuation de 1989

Les gens de Pukatawagan ont toute sorte de souvenirs sur la façon dont ils ont appris l'évacuation en 1989. Certains se souviennent de la wagonnette de la GRC ou du camion de pompier avec un haut-parleur qui se promenait dans les rues et avertissait tout le monde de se tenir prêts à partir et de se réunir au complexe pour avoir d'autres instructions.

C'était un jour nuageux. J'étais à la maison avec mon jeune frère de deux ans. Ma mère était allée camper au 145e mille et mon père luttait contre l'incendie. Je ne savais pas à quelle distance se trouvait l'incendie. Trois de mes amis étaient venus me

rendre visite et nous avons par hasard regardé par la fenêtre et vu une foule de gens qui marchaient avec leurs enfants et qui portaient des bagages. Nous leur avons demandé ce qui se passait et ils ont dit que nous allions être évacués. J'ai eu très peur. Ma mère n'était pas là, ni mon père, et il me fallait prendre soin de mon jeune frère. Mon ami m'a aidé à faire les bagages et nous avons simplement suivi la foule qui descendait la rue jusqu'au lieu de réunion.

Comme l'ont dit la plupart des membres de la communauté, les communications entre les victimes éventuelles et le manque d'un plan d'évacuation bien défini ont représenté les deux grands problèmes durant l'évacuation d'urgence qui a donné lieu au chaos, à la confusion et à des retards. Pendant que les gens attendaient au complexe qu'un avion vienne les chercher, la tension montait et les gens commençaient à perdre patience.

Quelqu'un a entendu les avions arriver et environ 300 personnes se sont hâtées pour être les premiers à bord. Les gens couraient littéralement au quai pour être les premiers en ligne, malades ou pas. Lorsque les gens se sont fatigués d'attendre, ils sont tous retournés au complexe. Lorsque quelqu'un a dit avoir entendu de nouveau les hélicoptères arriver au terrain de balle, alors chacun y accourut de nouveau. Les hélicoptères ne se sont pas montrés. Les gens sont retournés au complexe en se posant des questions et certains, comme moi-même et ma famille, rentrèrent chez eux.

Le ministère des Ressources naturelles a aidé à faire les arrangements voulus pour qu'il y ait des avions et des hélicoptères en vue de l'évacuation.

Nous avons attendu comme tout le monde qu'un avion nous sorte de ce chaos. Finalement, un Hercule a atterri et il ne prenait que les personnes malades et les personnes âgées d'abord. Il est étonnant de constater combien de personnes ont développé tous les symptômes de l'asthme entre le complexe et l'aéroport de façon à pouvoir y embarquer les premiers. La GRC et des bénévoles ont dû contenir la foule. Cela a pris toute la soirée et le lendemain pour évacuer tout le monde.

On a dit que la tension montait au moment où les gens attendaient pour être transportés en avion. Les craquements de l'incendie de forêt se faisaient entendre tout autour de la communauté. Des cônes de pin, transportés par le vent, venaient atterrir avec des flammèches dans la communauté. Les vents viraient aussi de bord pour intensifier l'anxiété.

Les gens s'empilaient dans les hélicoptères et un des hélicoptères a décollé puis a de nouveau atterri pour se décharger de quelques personnes, car il était trop chargé et il surchauffait. Il a laissé quelques personnes au sol puis s'est de nouveau envolé.

Il est arrivé souvent que les membres d'une même famille aient été séparés au cours de l'évacuation. Les membres de la communauté ont dit que la plupart des personnes évacuées avaient été transportées à Flin Flon et puis, de là en autobus, à Cranberry Portage, au Pas, à Snow Lake et où il y avait de la place. Il était difficile

d'entrer en communication avec la famille quand on se trouvait à l'extérieur de la communauté.

On nous a regroupés puis transportés à l'aéroport. Je n'ai pas aimé cela, car ils nous mettaient avec n'importe qui et n'ont pas essayé de tenir les familles ensemble. Nous sommes allés en avion à Flin Flon et puis, de là, en autobus, à Cranberry Portage. Lorsque nous sommes arrivés à Cranberry, on nous a dit que la résidence était remplie et nous nous sommes retrouvés dans un gîte très loin de qui que ce soit. J'ai voulu aller au Pas, mais on ne m'a pas laissé faire. C'était très ennuyant et très apeurant, car il n'y avait personne à qui parler, parce que je ne connaissais personne où j'étais. Mon jeune frère a pensé que tout était correct, mais il a pleuré pour avoir maman et papa durant la nuit. Cela m'a fait peur aussi. En outre, j'étais inquiet car je ne savais pas où se trouvaient mes parents.

Selon les membres de la communauté, le voyage de retour a été un peu mieux organisé. Il a fallu plus de temps pour retourner tout le monde, car les autorités chargées de la situation d'urgence n'avaient pas les gros hélicoptères ni les avions Hercules pour ramener les gens dans la communauté. On a estimé qu'il a fallu entre cinq jours et une semaine pour retourner tout le monde chez eux. Certains sont retournés en avion et d'autres ont pris le train.

1995 — Incendie de forêt et évacuation partielle

Chronologie des événements

2 juin 1995	La Nation crie de Mathias Colomb était menacée d'une épaisse fumée provenant d'incendies de forêt. La MEMO a annoncé une alerte d'incendie de forêt pour toutes les régions au nord du parc national du Mont-Riding. La MANFF a diffusé cette alerte et les renseignements qui l'accompagnaient, y compris la façon de procéder pour obtenir de l'aide, aux chefs de toutes les Premières Nations en cause.
30 mai au 2 juin	La première évacuation a été organisée par le comité tribal de la santé de la Nation crie. Il y a eu 21 résidents de Mathias Colomb qui ont été évacués au Pas.
12 juin	Une deuxième évacuation a été nécessaire.
13 juin	Un exemplaire des lignes directrices provinciales sur la fumée a été joint à un avis à toutes les communautés qui peuvent être frappées par les incendies de forêt. La MANFF surveille les incendies de forêt depuis février.
15 juin	La MANFF a fait part des feux provoqués par la foudre à tous les chefs et à tous les agents de la sécurité en cas d'incendie du conseil tribal. Un exemplaire du rapport du ministère des Ressources naturelles a été joint à cette note de service le 15 juin. Le soutien de la MANFF s'est poursuivi tout au long de la saison des incendies de forêt.
16 juin	La MANFF a fourni plus de renseignements aux chefs et aux agents de sécurité dans plusieurs régions, dont le conseil tribal des Cris Swampy. Un avis d'interdiction des déplacements a été diffusé et des appels au feu ont été reçus depuis Pukatawagan, Split Lake et Poplar River.
18 juin	On signale des incendies supplémentaires à 40 ou 50 milles.
20 juin	Le chef et le Conseil ont ordonné une troisième évacuation des gens médicalement à risque et de leurs accompagnateurs. Trente et une personnes ont été logées au Wescana Inn du Pas.

Avec l'aide de la MANFF, le conseil tribal des Cris Swampy a établi un plan de mesures d'urgence en mai 1995. Pukatawagan fait partie de ce conseil tribal.

L'expérience d'une situation d'urgence et d'une évacuation

La communauté a reconnu la valeur de disposer d'un plan de mesures d'urgence — qui s'inspirait principalement des différences qu'il y a eues entre les évacuations qui avaient trait aux incendies de forêt de 1989 et à celles de 1995. Selon la plupart des membres de la communauté, l'évacuation de 1995 s'était faite beaucoup plus rondement que celle de 1989. On peut attribuer cette réussite au fait qu'il ne s'agissait que d'une évacuation partielle et qu'il y avait un plan de mesures d'urgence avec un coordonnateur provenant de la communauté.

Dans le cas de l'incendie de forêt de 1995, les gens de la communauté de Pukatawagan ont cru qu'il y avait un plan quelconque et qu'on le suivait. Cette fois-là, l'autorité de la santé a joué un rôle plus prééminent pour organiser l'évacuation et pour conseiller le chef et le Conseil sur un certain nombre de décisions.

C'est en général l'administration de la santé qui en prend charge. Nous donnons l'alerte d'urgence et nous convoquons tout le monde pour une réunion de groupe de tous les dirigeants de la communauté. Cela comprend le chef et le Conseil, les travailleurs auprès des enfants et de la famille, la GRC, l'école, les pompiers volontaires et le personnel de l'aéroport. Tout le monde travaille fort bien ensemble. L'intervention d'urgence dans cette communauté va très bien, parce que nous l'avons vécue bien des fois. Chacun a conçu son propre plan pour les urgences : L'administration de la santé, les enfants et la famille, la GRC, le bureau de la bande, le ministère des Ressources naturelles, l'école et le service des pompiers volontaires. Il n'y a pas de maître-plan global qui incorpore le plan de chacun. Mais le maître-plan est ce qu'il nous faut principalement pour gagner un temps précieux et pour qu'il y ait moins de confusion dans l'organisation.

L'incendie de forêt de 1995 ne présentait pas la même urgence que celui de 1989. Cet incendie ne menaçait pas la communauté, mais constituait plutôt une menace à cause de la fumée. On a prévu l'évacuation pour les personnes âgées, les femmes enceintes, les asthmatiques et les malades.

Cette évacuation fut mieux organisée que celle de 1989, car nous avions le plan de la MEMO à suivre. Je ne sais qui l'a fait, mais il était bon de l'avoir et tout a semblé aller beaucoup plus rondement. Le chef a pris l'avion avec le ministère des Ressources naturelles et il a évalué l'incendie, il a déclaré un état d'urgence et l'a fait savoir à la MEMO et à la MANFF. L'incendie n'était pas une menace, mais la fumée était très dense dans la région et elle causait des problèmes. Le chef a communiqué avec moi et tous les autres groupes pour convoquer une réunion et attribuer les véhicules et les chauffeurs et pour communiquer avec des gens de chaque groupe, comme la Santé, la GRC, le MRN, la bande, les enfants et la famille. Lorsque les gens ont quitté pour Le Pas, ils ont été accueillis par le personnel de la MEMO qui les a reconduits à l'endroit qui leur avait été attribué au Pas. Il fallait consigner chaque appel et chaque contact radio. Ce fut la première fois que nous avions un plan réel à suivre et je crois que cela a beaucoup aidé.

La plupart des membres de la communauté ont vu la différence dans l'organisation lorsqu'il fut temps de retourner à la maison. Cependant, ils ont aussi cru qu'il y avait encore moyen d'améliorer les procédures d'urgence.

Contamination du sol en 1991-1992

En mars 1991, on a constaté que le sol sous l'école de Pukatawagan était contaminé, par suite des plaintes de maux de tête et d'odeurs nauséabondes dans l'école. L'administration de la santé a conseillé au chef et au Conseil de déclarer un état d'urgence et d'en faire part aux Affaires indiennes puis de fermer l'école.

J'ai entendu dire que quelqu'un était allé au laboratoire des sciences de l'école et avait regardé sous la trappe et découvert de l'huile. Tout le monde a commencé à parler de contamination dans l'école; le chef et le Conseil l'ont fermée. Ils ont commencé à faire des tests sous terre et ont confirmé que le sol était contaminé.

Tandis que les étudiants étaient à l'extérieur du bâtiment scolaire, la vieille salle de la bande a été transformée en école. Les conditions de la salle n'étaient pas propices à l'apprentissage, car elle était surchargée.

Par suite de la contamination, l'école a été démolie, plusieurs maisons et le poste de soins infirmiers ont été relogés, puis la terre a été enlevée. Les classes ont lieu actuellement dans des maisons-remorques, car l'école n'a pas encore été reconstruite.

Un conseiller de la bande a dit ceci :

On a constaté en mars 1991 que le sol sous l'école était contaminé par des BPC; le chef et le Conseil avaient l'autorité voulue pour déclarer un état d'urgence par l'intermédiaire de notre administration de la santé aux Affaires indiennes et pour fermer l'école. En septembre 1992, nous avons obtenu des maisons-remorques pour y construire une école temporaire.

1995 — Contamination de l'eau

À l'été 1995, les mères de la communauté s'inquiétaient, car on avait diagnostiqué chez plusieurs enfants des cas d'hépatite A. Plusieurs enfants développaient des éruptions cutanées et ressentaient des douleurs après avoir pris leur bain ou avoir nagé.

La situation a été déclarée urgente par le chef et le Conseil, mais n'a pas été acceptée comme urgence par le MAIN. Une mère a décidé d'organiser un « Voyage pour la vie » de façon à faire de la publicité sur le problème de contamination de l'eau.

On nous disait constamment de faire bouillir l'eau avant de boire, de prendre des bains et de donner à boire. Mes enfants étaient encore malades. D'autres enfants commençaient à être malades et personne ne pouvait nous dire pourquoi. Un autre de

mes enfants est tombé malade avec les mêmes symptômes et l'on a diagnostiqué l'hépatite A. Je me suis demandé comment c'était possible. J'ai commencé à m'interroger... Le chef et le Conseil et l'administration de la santé ont fait venir un docteur qui a proposé de déclarer l'état d'urgence. Les gens du sud voulaient faire d'autres tests avant de prendre quelques mesures que ce soit. J'ai parlé avec quelqu'un et lui ai demandé pourquoi les gens du sud n'y voyaient pas un état d'urgence. Est-ce que la recommandation du médecin ne suffisait pas? Pourquoi les enfants ne peuvent-ils pas se baigner dans le fleuve Churchill dont le débit est constant? C'est là que je me suis aperçu que notre lagon avait des fuites et que le courant charriait tout au-delà de notre tuyau d'amenée de l'eau et que tout était transporté dans nos maisons par notre robinet. Le chlore n'avait pas d'effet, car la capacité du puits était trop faible.

Je commençais à être très fâchée, car j'ai presque perdu deux enfants à cause de l'eau contaminée. Je me suis rendue dans chaque maison pour demander à tout le monde pourquoi nous devrions accepter cet état de choses sans faire quoi que ce soit au sujet de cette indignation. Nous nous sommes réunis au complexe avec le chef et le Conseil. J'ai présenté une motion avec l'idée d'un Voyage pour la vie, c'est-à-dire de Le Pas à Winnipeg, pour attirer l'attention sur notre état d'urgence. Toute la communauté était favorable à cette idée.

Selon l'instigatrice du Voyage pour la vie, la marche a pris environ cinq jours.

Avant d'atteindre Winnipeg, le gouvernement a annoncé que nous recevrions 4,6 millions de dollars pour moderniser l'usine d'épuration de l'eau et des égouts. Nous sommes arrivés à Winnipeg et avons eu une réunion avec le chef et l'Assemblée législative. Je ne suis toujours pas d'accord sur la façon dont le gouvernement conserve nos fonds des Premières Nations. Nous attendons encore de recevoir nos fonds pour moderniser notre usine de traitement des eaux.

Selon le personnel de l'administration de la santé de la Première Nation de Mathias Colomb, de l'eau fut transportée en train grâce aux efforts de la MANFF au cours de l'urgence immédiate. L'administration de la santé surveille maintenant constamment l'eau pour déterminer si elle est potable.

Préparation aux futures urgences

L'idée de la protection civile se manifeste de façons diverses dans la communauté. Certains membres pensent que les gens de Pukatawagan sont prêts pour une urgence, mais ce n'est pas le cas. En effet, ils ont un plan mais seulement parce qu'ils ont souvent fait face à des urgences. Voici des suggestions sur la façon d'améliorer la préparation de la communauté :

- Tenir la communauté informée et à jour sur les procédures d'urgence;

- Intégrer les plans d'urgence pour établir un plan général de façon à prévenir toute confusion quant aux rôles et pour être mieux synchronisés quand il s'agit d'entreprendre des mesures;

- Faire en sorte que la communauté reçoive autant d'avertissements que possible lorsqu'on doit faire face à une évacuation et bien communiquer les avertissements;

- Établir de bons plans d'évacuation qui tiennent compte de l'importance de tenir les familles ensemble.

À l'heure actuelle, la déclaration d'urgence à Pukatawagan fait appel à de multiples parties. Le chef et le Conseil, sur l'avis de l'administration de la santé, tiennent une réunion d'urgence avec tous les principaux membres et organismes de la communauté pour étudier le problème. Si la plupart sont d'accord, le chef déclare un état d'urgence à la MEMO à Le Pas ou à Winnipeg, puis à la MANFF à Winnipeg. S'il s'agit d'une urgence médicale, on avertit les services médicaux et puis on communique avec la MEMO.

L'essentiel de notre plan maintenant est qu'il est très important d'avoir notre propre administration de la santé, car il est beaucoup plus facile alors de déclarer un état d'urgence et, en définitive, le chef et le Conseil ont le dernier mot. Nous sommes fiers d'être les tout premiers au Canada à posséder notre propre administration de la santé au poste de soins infirmiers. Il s'agit d'un pas important en vue de l'avenir.

Premières Nations Anishinabe de la rivière Roseau

par M. Matiur Rahman, Ph.D.

Contexte

Située à environ 92 kilomètres au sud de Winnipeg, la réserve indienne à la rivière Roseau est une communauté de Premières Nations Anishinabe Ojibway. Cette réserve occupe deux lieux distincts — la réserve principale (IR2) se trouve au confluent de la rivière Rouge et de la rivière Roseau et l'autre partie (IR2A) est située près des rapides Roseau à environ 19 kilomètres à l'est de la réserve principale. Toute la communauté, c'est-à-dire 965 habitants, de la réserve principale (IR2) a dû être évacuée au cours de l'inondation du printemps 1997. Les personnes évacuées se sont réfugiées dans la ville de Sainte-Anne. Certaines d'entre elles sont allées demeurer chez des amis et des parents ailleurs, d'aucuns à Winnipeg.

Inondation de la rivière Roseau en 1997

Chronologie des événements

22 avril — La province du Manitoba déclare un état d'urgence pour la région de la province située au sud du 51^{e} parallèle. Vers la fin d'avril, la province ordonne à tous les résidents de quitter obligatoirement leurs maisons.

24 avril — Au total, 177 membres de la Première Nation de la rivière Roseau ont été évacués et se sont inscrits au centre d'accueil de Sainte-Anne. L'évacuation a été coordonnée par la MANFF. Une vingtaine de personnes sont demeurées en poste pour les services essentiels à la rivière Roseau. La rivière Roseau, un des affluents de la Rouge, a aussi été inondée et a eu un embâcle de glace et de neige. L'autoroute 75 n'était ouverte que pour la circulation locale à partir du sud de Saint-Norbert jusqu'à la frontière américaine.

Un rapport de situation de PCC, daté du 24 avril, signale que le MAIN demeure en étroite communication avec les communautés des Premières Nations. La DSM de Santé Canada travaille également avec les communautés des Premières Nations, les conseils tribaux et la MANFF pour évaluer les répercussions possibles sur la santé dans les communautés des Premières Nations qui ont été touchées... On prépare le transport et l'évacuation des patients à haut risque et des patients des soins chroniques, des cas d'urgence et d'autres résidents de la communauté dont l'évacuation est jugée nécessaire. Les agents veillent à ce qu'il y ait une provision suffisante de fournitures médicales et de médicaments pour les patients des communautés des Premières Nations

et ils vérifient si l'approvisionnement en nourriture et en eau est sécuritaire (rapport de situation n° 06 de PCC du 24 avril).

29 avril — Les gens de la rivière Roseau sont évacués à cette date et les résidents sont logés à Sainte-Anne et à Steinbach.

6 mai — À cette date-là, on songe à réadmettre les résidents dans la réserve et à réparer les dommages causés par l'inondation. Le MAIN a annoncé ses plans d'aide au rétablissement par suite de l'inondation.

- Le MAIN accorderait une aide financière aux Premières Nations pour rentrer chez elles et réparer les dégâts;
- Il fournirait un soutien technique pour l'entretien des digues jusqu'à ce que la menace d'inondation soit passée;
- Il assurerait la liaison et le soutien à la MANFF qui travaille directement auprès des Premières Nations pour s'occuper de l'urgence;
- Il fournirait avis et soutien aux Premières Nations pour recouvrer les coûts par l'intermédiaire des AFCC.

Protection civile Canada
Communication personnelle (MAIN) 6 mai 1997

15 mai — La Première Nation de la rivière Roseau est encore une communauté évacuée. L'ESS du Manitoba fournit des logements temporaires aux personnes évacuées qui étaient inscrites auprès de la Croix-Rouge.

Bien que le plan d'intervention d'urgence de la Première Nation de la rivière Roseau ait été rédigé avec l'aide de la MANFF le 21 mars 1996, il n'a pas été approuvé par le chef et le Conseil.

Méthode d'étude

Le principal objectif de cette section du rapport est d'évaluer le rôle des décideurs dans le gouvernement local des Premières Nations de la rivière Roseau, particulièrement pour ce qui est de traiter de l'inondation de la rivière Rouge de 1997. Cette section repose sur une discussion en groupe. Les gens qui ont pris part à cette discussion en groupe avaient participé, d'une façon ou d'une autre, à l'intervention d'urgence de l'inondation de 1997. Les participants à l'étude étaient des conseillers, l'administrateur de la bande et le coordonnateur des urgences.

Les discussions en général ont porté sur les points d'intérêt suivants :

1. Qu'est-ce que vous avez bien fait pour maîtriser l'inondation de 1997?

2. Qu'est-ce qui n'a pas fonctionné ou qui pourrait être amélioré?

3. Qu'est-ce qu'il y aurait lieu de changer (planification pour l'avenir)?

L'attitude des gens

Le ministère des Affaires indiennes est, selon la loi, l'organisme fédéral chargé d'aider les Premières Nations dans une situation d'urgence. Par conséquent, la communauté n'était pas visée par le plan provincial des mesures d'urgence. La communauté n'avait donc pas autant accès aux renseignements et aux services de la province.

L'attitude des gens a été importante pour déterminer leur réaction aux prévisions et aux avertissements de l'inondation. Certains membres de la communauté se sont livrés à des vœux pieux — croyant qu'il n'y aurait pas d'inondation. Ce genre d'attitude a empêché les gens de prendre des mesures préventives appropriées. Même si les expériences de Grand Forks en ont poussé certains à l'action, d'autres ont persisté à ne pas croire à la réalité. Certains nourrissaient un profond ressentiment et ils le communiquaient à d'autres par certains gestes comme passer en véhicule près des gens qui remplissaient des sacs de sable et se moquer d'eux.

Réaction à l'inondation de 1997

La communauté a établi un centre des opérations d'urgence dans un centre de traitement des alcooliques. Les participants ont indiqué qu'il serait préférable à l'avenir de trouver un lieu à l'extérieur de la plaine inondable.

L'Association manitobaine des pompiers autochtones (MANFF) a aidé la communauté. La MANFF travaille de concert avec la MEMO lorsque des catastrophes naturelles frappent les régions administrées par les Premières Nations et, dans ce cas-ci, elle a assuré la liaison entre la rivière Roseau et la MEMO. Un membre de la MANFF s'est joint à la communauté de façon à faciliter les activités de liaison, à fournir des prévisions et des renseignements sur l'inondation et à faire part à la MEMO des besoins de la communauté.

La MANFF a travaillé avec la communauté de la rivière Roseau au début de 1996 pour obtenir de l'aide et faire face à l'urgence de cette année-là due à l'inondation. La MANFF a produit un plan de travail pour les mesures à prendre par eux cette année-là. En 1997, l'aide de la MANFF a été cruciale pour les efforts de la communauté. La MANFF a prodigué ses conseils sur ce qu'il fallait faire et sur ceux qui devraient le faire au coordonnateur de l'inondation de la rivière Roseau, qui s'est vu conférer plus d'autorité que le Conseil et le chef au cours de l'urgence.

Les interactions avec la MANFF n'ont pas été sans problème. La communauté a trouvé que l'information n'était pas suffisante à certains moments. Les communications avec la MANFF, qui a ses bureaux à Winnipeg, étaient parfois difficiles. On a eu recours

au téléphone, au télécopieur et, parfois, au contact personnel. Le personnel de la MANFF a dit que, durant la confusion de l'évacuation, le télécopieur de la rivière Roseau a été enlevé à la communauté. Par ailleurs, la ligne téléphonique de 24 heures, établie à la rivière Roseau, n'avait parfois pas d'opérateur. Ces problèmes ont compliqué les difficultés de la communication.

Pour que les choses aillent rondement pour l'intervention, les gens doivent savoir quoi faire. Il est nécessaire que les planificateurs songent sérieusement à la façon d'exécuter le plan de mesures d'urgence. Il a été convenu **que la communauté avait besoin de suivre des séances de formation sur la façon d'intervenir en cas d'inondation.**

L'évacuation vers un lieu sûr

En 1979, année où a eu lieu l'autre inondation la plus grave, la communauté avait été évacuée. Par conséquent, on croyait quelque peu que cela pourrait se produire de nouveau cette année. Cette possibilité était devenue plus sérieuse et a été communiquée à la communauté six semaines avant l'ordre d'évacuer. Il y a donc eu des évacuations volontaires avant que l'avis ne fut donné de l'évacuation obligatoire.

Deux heures avant l'avis officiel, les gens ont été avertis de la nécessité d'évacuer. Lorsque l'ordre en est venu, il fut communiqué en personne à ceux qui étaient demeurés en place. Plusieurs personnes ont résisté à l'ordre. Certains ne s'y étaient pas préparés d'avance. Pour ces gens, on a eu recours à différentes tactiques.

Tout d'abord, on leur a fait savoir qu'on s'inquiétait pour leur bien-être. L'évacuation était une mesure à prendre pour leur sécurité; si la digue lâchait, il était possible qu'ils se fassent blesser ou qu'ils se noient. D'autres se sont fait dire que la police viendrait et les déplacerait s'ils n'évacuaient pas. De façon générale, chacun était stressé par l'incertitude qui entourait l'opération d'évacuation. Au plus fort de l'urgence, il y avait 30 personnes qui étaient demeurées sur place pour fournir les services essentiels de la digue. Les problèmes les plus frustrants ont été le manque de ressources financières et physiques. Par exemple, la communauté avait besoin de pompes. Lorsqu'on a fait part de cette nécessité, il n'y avait pas d'argent pour les pompes. À la fin, ils ont dû transporter des pompes en avion. Il y avait un deuxième exemple. La communauté voulait donner de la nourriture aux bénévoles. Pour le faire, il leur fallait l'approbation du ministère des Affaires indiennes.

Les problèmes de communications constituaient un autre grand sujet de préoccupation. Ce problème venait de l'absence d'information prompte et complète. Le problème a causé plusieurs effets néfastes. Premièrement, les décisions relatives à l'inondation sont devenues plus difficiles. Deuxièmement, le bureau des finances de la bande a été déménagé à Winnipeg, ce qui rendait plus difficile le repérage des ressources. Et troisièmement, l'avis d'évacuation a été retardé. Lorsque la vallée de la rivière Rouge a été déclarée zone sinistrée et qu'on a identifié les régions à évacuer, on n'a pas mentionné la rivière Roseau. La communauté a dû apprendre des autorités fédérales qu'elle devrait

aussi évacuer. **La rivière Roseau semble toujours être coincée entre plusieurs instances,** comme elle l'a été dans ce cas-ci.

Le refuge de Sainte-Anne

Le lieu d'évacuation constituait aussi un sujet de préoccupation pour plusieurs membres de la communauté. Ils avaient l'impression de ne pas être traités de façon égale ou juste. Bien que les gens des autres communautés aient été logés dans des hôtels, les résidents de la rivière Roseau furent placés dans l'aréna de Sainte-Anne. Il n'y avait aucune intimité, ils devaient dormir sur des matelas d'air et le chauffage n'était pas à point. Les gens avaient de la difficulté à encaisser les chèques (la communauté a pu résoudre ce problème en prenant des arrangements avec certaines caisses de crédit de Sainte-Anne). Par contre, les gens relogés à Sainte-Anne ont très bien mangé.

La situation à l'aréna était difficile. Mais les gens s'en sont bien tirés. Cela montre bien la force de caractère de ces gens et c'est devenu pour eux une source de fierté. Les gens qui avaient de la parenté sont allés demeurer chez eux. Souvent les gens demeuraient très près les uns des autres; pour certains, cela représentait des difficultés. Cependant, ceux qui ont pris part aux discussions ont fait remarquer que le problème ne concernait en rien les gens de Sainte-Anne mais plutôt les installations. Les résidents de Sainte-Anne ont été très coopératifs, utiles et amicaux. Ils ont vraiment essayé d'améliorer la situation difficile des personnes évacuées.

Un participant a fait remarquer que c'est la MANFF qui a choisi le lieu de l'évacuation et que ce fait n'a pas été largement reconnu. On a demandé à la MANFF de trouver un endroit et elle a choisi Sainte-Anne. Le coordonnateur de l'inondation a demandé à ce qu'on confirme que Sainte-Anne avait les ressources voulues pour abriter les personnes évacuées et elle l'a su de la MANFF.

Lors d'une urgence précédente, la communauté avait été évacuée dans les installations militaires de Portage-la-Prairie. Les familles avaient leur propre espace. La communauté était ensemble, isolée quelque peu des gens de l'extérieur. Le fait est que cette ancienne situation était moins pénible pour les membres de la communauté.

L'expérience vécue auprès des organismes de services de soutien

On a mainte fois répété avoir l'impression de recevoir des instructions confuses. La MANFF, la MEMO, le ministère provincial des Ressources naturelles et l'armée ont été parmi les organisations qu'on a perçues comme envoyant des instructions diverses. L'armée a insisté avec force pour l'évacuation des personnes essentielles qui surveillaient l'inondation. On n'a pas eu l'impression que cela se soit produit ailleurs. Lorsque les membres de la communauté sont allés à Altona pour obtenir de l'aide financière, on a refusé de leur accorder le même traitement qu'aux autres personnes évacuées. On leur a dit qu'ils devaient aller à Winnipeg pour prendre des arrangements. Il semble qu'à une époque antérieure, les discussions entre le ministère fédéral des Affaires indiennes et la Croix-Rouge aient donné lieu à une entente selon laquelle le centre d'Altona ne serait pas

responsable de l'aide financière à accorder aux personnes évacuées de la rivière Roseau. Or, les résidents de la rivière Roseau n'ont pas été informés de cette entente et on ne leur a pas demandé non plus de participer aux discussions.

L'aide financière en cas de catastrophe

L'unicité culturelle des Premières Nations Anishinabe de la rivière Roseau semble être incompatible avec les programmes de rétablissement qui ont été établis. Comme Première Nation, la communauté « possède » tous les bâtiments. Les familles occupent les résidences, mais n'en sont pas propriétaires. Par conséquent, il est difficile pour une famille d'obtenir de l'aide pour réparer la maison dans laquelle elle vit, car les programmes sont conçus pour aider les propriétaires.

Dans la communauté, on croit que, selon les accords d'aide financière en cas de catastrophe, le gouvernement fédéral s'est déchargé de ses responsabilités financières vis-à-vis des Premières Nations sur la province et que la province conserve un pourcentage des fonds. Le député provincial local a indiqué que la province n'avait aucune responsabilité concernant cette situation. Bien que la communauté ne croie pas qu'il a raison, elle partage le sentiment que le gouvernement fédéral devrait travailler directement auprès d'elle.

Actuellement, les résidents de la rivière Roseau travaillent directement avec la MEMO sur les questions relatives aux dommages causés aux maisons et aux biens. La MEMO ne leur donne pas 100 % de leurs coûts. Ils n'obtiennent qu'entre 80 et 90 % de leurs coûts amortis. Le ministère des Affaires indiennes est censé couvrir la différence.

Comme les eaux se retiraient et que les gens commençaient à retourner dans leur communauté, on craignait que les difficultés éprouvées par l'interaction avec les autorités ne se poursuivent et ce stress a été compliqué par le traumatisme qui a suivi l'inondation. L'Armée du Salut a offert des services psychologiques. Elle voulait le faire en allant de porte en porte. On lui a dit qu'il serait préférable d'ouvrir un bureau et de renseigner les gens sur les services disponibles. Il n'y a pas eu d'autres interactions. On a téléphoné à l'Armée du Salut mais on n'a pas répondu à cet appel. Les événements subséquents ont convaincu la communauté **qu'il fallait des spécialistes pour traiter du traumatisme d'après l'inondation.**

Se préparer pour l'avenir

À la fin de la réunion, les participants ont donné des suggestions sur ce qu'il fallait faire pour améliorer leur capacité de composer avec une autre inondation importante. On trouvera certaines de ces idées dans les paragraphes ci-dessus. Le reste est énuméré ci-après.

- La communauté a besoin de clarifier les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral, du gouvernement provincial, de la MEMO, de la Croix-Rouge et de l'Armée du Salut. À l'heure actuelle, c'est la confusion

qui règne. La communauté a l'impression d'être envoyée d'un ordre de gouvernement à l'autre.

- La communauté a besoin d'un plan clair de ressources financières pour toutes les phases des opérations d'urgence.

- La communauté doit avoir accès au matériel lourd. Cela comprend des bouteurs, des chargeuses, des pelles rétrocaveuses, des tracteurs, des camions à bascule et des pompes lourdes.

- La communauté a besoin de terminer les modifications à la digue permanente pour qu'elle soit conforme aux nouvelles normes.

Les résidents des Premières Nations Anishinabe de la rivière Roseau doivent donc relever des défis énormes. Les pratiques culturelles, la gouvernance et les procédures financières diffèrent de celles des autres communautés de la vallée. Par conséquent, il y avait moins d'occasions de bénéficier des expériences des autres communautés de la plaine inondable (Tait et Rahman, 1997). Étant donné les ressources qui faisaient défaut, les participants ont convenu que la communauté a bien travaillé pour traiter de l'urgence. De plus, malgré les misères et les revers de fortune, la communauté en a bénéficié en ce sens que les gens se sont rapprochés les uns des autres pour résister à l'inondation.

Références :

Abramson, L. Y., Metalsky, G. I. et Alloy L. B. (1989) : Hopelessness Depression : A Theory-based sub-type of Depression, Psychological Review, 1998.

Nelson, Terrance (Mush Ko Dah Be Shik eese) (1997) : Anishinabe Aki » in Genocide in Canada, un document de la Première Nation Anishinabe de la rivière Roseau, janvier 1997.

Tait, Robert W. et Rahman, M. Matiur (1997) : The Role and Reactions of the Municipalities of the Red River Valley During the Flood of 1997, rapport au groupe de travail international du bassin de la rivière Rouge de la Commission mixte internationale, Winnipeg : Disaster Research Institute, University of Manitoba.

Vaughan, Elaine et Nordenstam, Brenda (1991) : The Perception of Environmental Risks Among Ethnically Diverse Groups, Journal of Cross-Cultural Psychology, Vol. 22, n° 1.

Première Nation de la vallée des Sioux

par C. Emdad Haque Ph.D.

Donna Epp R.N., B.Sc.N.

Dans le cas de la communauté de la Première Nation de la vallée des Sioux, il est particulièrement intéressant pour les décideurs, car elle a fait preuve de plusieurs initiatives dans la province du Manitoba. En 1995, par exemple, cette communauté a assumé le contrôle des programmes de la santé sur la réserve par l'initiative fédérale de transfert des programmes de santé. De même, les gens de la vallée des Sioux ont indépendamment négocié leur autonomie gouvernementale avec le gouvernement fédéral du Canada au cours des six dernières années.

Entourée de collines ondulantes, la vallée des Sioux est située le long de la plaine inondable de la rivière Assiniboine dans le sud-ouest du Manitoba. Habitée par environ 1 107 personnes (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1996) de la Première Nation de la vallée des Sioux, la communauté est située le long du tronçon provincial de l'autoroute 21, à huit kilomètres au nord du tronçon provincial de l'autoroute 1 et à 45 kilomètres à l'ouest de Brandon. Bien qu'il y ait toujours eu une certaine crue dans la rivière Assiniboine, il n'était pas fréquent d'y voir des inondations causant des dommages. Cependant, l'inondation de 1995 a été d'une dimension beaucoup plus grande et elle a nécessité une déclaration d'urgence et l'aide des autorités fédérales et provinciales.

Chronologie des événements

21 avril 1995	Le premier contact avec les gens de la vallée des Sioux a lieu lorsque le coordonnateur de la santé de la bande a averti le bureau régional de la santé environnementale des conditions propices à une inondation. Le chef et le Conseil de la vallée des Sioux déclarent un état d'urgence local lorsque le niveau très élevé de l'eau menace le poste de pompage. Les membres de la communauté protègent par des sacs de sable la station et c'est un lieu sûr pour le moment. La communauté n'a plus d'eau potable sur la réserve de sorte qu'il faut transporter l'eau en camion dans la communauté.
22 avril	La MANFF fait rapport sur l'inondation de la vallée des Sioux.
22, 23 et 24 avril	Les gens d'une quinzaine de maisonnées sont évacués de la Première Nation de la vallée des Sioux. Les personnes évacuées vont dans un hôtel à Brandon. À ce moment-là, le niveau de l'eau dépasse d'un mètre l'autoroute 21. Les sacs de sable et la digue s'élèvent à deux mètres au-dessus de l'autoroute là où c'est nécessaire.
26 avril	Un rapport de situation indique que deux des puits principaux

d'approvisionnement de l'usine d'épuration des eaux usées sont submergés par les eaux de crue. Le pont de la PR 54 est aussi inondé, ce qui bloque l'accès à la réserve par l'autoroute n° 1 vers le sud. La réserve n'a plus qu'une seule voie d'accès. Il y avait, à ce moment-là, 37 personnes évacuées.

La MANFF assume la responsabilité des opérations d'urgence. Les services médicaux demeurent en contact quotidien avec la MANFF. Le chef de la communauté de la vallée des Sioux demande à la Direction des services médicaux (DSM) d'assumer la surveillance et la vérification sur place de la qualité de l'eau pour la durée de l'inondation (PCC, Communication personnelle, 1995).

27 avril

Les concepteurs et les constructeurs de l'usine d'épuration des eaux usées, J.R. Cousins et Associés, ont prêté main-forte. L'entreprise est demeurée en contact constant, les conseillant sur les procédures de contrôle pour réduire au minimum les dommages qui peuvent être causés à l'usine (PCC, Communication personnelle, 1995). L'agent de la santé environnementale continue à visiter la communauté lorsque c'est nécessaire; les communications entre les agents de la vallée des Sioux et la DSM sont maintenues. La principale préoccupation consiste à fournir un approvisionnement sécuritaire en eau; la surveillance des maladies transmissibles qui peuvent se déclarer a été intensifiée pendant l'urgence.

28 avril

Le chef de la vallée des Sioux et d'autres représentants de la Première Nation ont rencontré le ministère des Affaires indiennes pour discuter de certaines questions relativement à la situation de l'inondation dans la vallée des Sioux. Le chef s'inquiétait du fait que personne du MAIN n'avait encore visité la réserve durant l'inondation et que des coûts considérables avaient été subis et qu'il fallait un financement pour payer les factures.

Au moment de cette réunion, le foyer de repos pour les personnes du troisième âge et certaines résidences ont été protégées de l'inondation car l'autoroute 21 servait de digue naturelle. Le foyer des soins personnels se contentait de l'eau en bouteille pendant un mois. L'installation du foyer de soins personnels est demeurée hors de l'eau, mais au niveau culminant que l'on prévoit, elle serait coupée de la partie principale de la réserve.

L'école rouvre ses portes le 26, mais deux enfants sont renvoyés à la maison à cause de maux d'estomac. Une infirmière de la DSM et un médecin se trouvaient dans la réserve à la fin de la semaine. Une soupière a été mise en place dans le gymnase de l'école par des bénévoles de la réserve. La ville de Winnipeg a fourni une machine

mécanique qui pouvait remplir 5 000 sacs de sable à l'heure.

Les sacs de sable installés à l'usine d'épuration des eaux usées avaient pour but de contenir les 18 pouces supplémentaires d'eau qui étaient prévus avant le 6 mai. L'installation d'une digue autour de 60 à 70 maisons était terminée, mais 12 maisons ont été emportées par les eaux de crue. En tout, 37 membres de la bande qui avaient déjà été évacués à Brandon ont été déplacés à l'Université de Brandon.

Le rôle de la MANFF consistait à prodiguer tous les jours des conseils, à s'occuper de la coordination et à fournir d'autres sortes d'aide. Elle faisait aussi les paiements aux fournisseurs de certains articles, comme les cruches d'eau portatives et les cuissardes lorsque les fournisseurs refusaient de vendre à crédit. Selon un rapport sommaire de l'inondation du bureau régional du Manitoba de PCC, en date du 2 mai, la MANFF et les services sociaux d'urgence du Manitoba vont rechercher des logements à long terme pour les résidents dont les maisons, endommagées par l'inondation, auront besoin de réparations.

Avec l'aide de la MANFF, la communauté de la vallée des Sioux a terminé un plan d'intervention d'urgence en novembre 1994. Il a été mis à jour dernièrement en 1998. Il n'a pas été approuvé par le chef et le Conseil.

Le scénario suivant a été reconstruit à la suite de discussions en groupe ou d'entrevues personnelles, avec le coordonnateur actuel des urgences dans la vallée des Sioux, le conseiller chargé du portefeuille de la protection civile, la personne responsable de la soupière à l'école locale et plusieurs membres de la communauté qui ont été évacués de leur maison en raison de l'inondation. D'autres détails ont été fournis par l'Association manitobaine des pompiers autochtones (MANFF).

Avertissement d'inondation pour 1995

Bien qu'il n'y ait pas eu d'inondation importante pendant plusieurs années avant celle de 1995, les eaux de ruissellement du printemps tendent à faire craindre les gens de la vallée des Sioux, spécialement durant les années où il y a eu abondance de neige. En 1995, les rapports sur l'humidité du printemps au mois de mars commencent à donner des signes d'une urgence imminente. Au début de mars, les agents de la MANFF ont averti les chefs des communautés des Premières Nations le long de la rivière Assiniboine et de la rivière Rouge de la possibilité d'une inondation. Les eaux de ruissellement du printemps dans le bassin de la rivière Assiniboine, et tout autour, ont commencé à la fin d'avril et le chef de la communauté de la Première Nation de la vallée des Sioux a déclaré une urgence locale le 21 avril 1995.

L'autorité du chef a été reconnue par les organisations provinciales (MEMO) et fédérales (MAIN, PCC) relativement à la gestion des urgences et ces organisations ont immédiatement fourni de l'aide. L'Organisation manitobaine de gestion des urgences

(MEMO) a coordonné les mesures provinciales par l'intermédiaire du comité interorganisme de planification des urgences, qui regroupe certains organismes, comme Protection civile Canada (PCC), le ministère de la Défense nationale (MDN), la MANFF et la GRC. Le personnel de la MANFF a déclaré qu'elle constituait l'organisme de coordination pour la durée de l'inondation. L'intervention positive et immédiate des organisations de mesures d'urgence, en particulier pour ce qui est de la déclaration du chef, se voulait un stimulant pour l'autorité locale afin de faire face à la catastrophe courageusement. Un degré considérable de confiance et de cohésion dans la communauté a poussé l'autorité locale à entreprendre rapidement des mesures d'urgence.

Le conseiller chargé de la protection civile a dit que, si les organismes fédéraux ou provinciaux n'avaient pas reconnu l'autorité du chef, les gens de la vallée des Sioux auraient pris la situation en main et auraient emprunté l'argent nécessaire pour faire la digue et autres préparatifs nécessaires pour prévenir ou réduire les dommages qui pourraient être causés à la communauté. Ils auraient ensuite entamé des discussions pour obtenir un remboursement de la part des organismes gouvernementaux par suite de l'urgence.

Les mesures d'urgence et l'expérience acquise durant l'inondation

La deuxième crête de la décharge de la rivière Assiniboine s'est produite une semaine après le début de l'écoulement du printemps, surtout en raison de l'ouverture du barrage de Shellmouth. Par conséquent, la menace d'inondation a créé une situation d'urgence dans la communauté de la vallée des Sioux. Un entrepreneur indépendant ayant l'expérience d'inondations antérieures a été engagé par la bande pour coordonner les mesures d'urgence. Il a été chargé de la gestion des mesures d'urgence, y compris les communications, les sacs de sable, la conduite du camion et la gestion du matériel. D'autres aides techniques ont été fournies par la MANFF. La ville de Winnipeg a fourni une machine mécanique pour remplir les sacs de sable; elle pouvait en remplir 5 000 à l'heure.

Les premières opérations ont consisté à entourer de sacs de sable la station de pompage, qui approvisionnait en eau un nombre considérable de maisons dans la communauté de la vallée des Sioux, et les maisons menacées. Par ailleurs, plusieurs des puits de la communauté étaient contaminés au fur et à mesure que l'inondation progressait : les effets de ressac, la pression de l'eau souterraine, les eaux d'infiltration — et tous ces faits s'ajoutaient à la menace d'inondation pour la communauté. Comme mesure d'urgence, on a fait transporter par camion de l'eau potable propre à partir des communautés avoisinantes. Cependant, comme les efforts de mitigation de l'inondation se poursuivaient, la communauté de la vallée des Sioux commençait à utiliser ses propres camions-citernes, en les remplissant d'eau à partir d'un puits communautaire sur la réserve. Le puits communautaire était relié par un aqueduc à la station de pompage pour filtrer l'eau. Le bureau régional de la santé environnementale a emprunté un incubateur à la réserve Ebb & Flow, et l'analyste de la qualité de l'eau du conseil tribal de la région ouest a fourni le matériel et l'expertise nécessaires à partir d'un laboratoire de la réserve Rolling River pour la durée de l'urgence.

Un fort sentiment de compassion humaine et de potentiel en ressources humaines était manifeste dans les activités bénévoles qui prenaient forme. Le coordonnateur des mesures d'urgence a incité les dirigeants locaux et le chef et le Conseil à mobiliser des gens de la région.

Ils me l'ont demandé et j'ai dit que j'aimerais m'occuper de la station de pompage, de la location des pompes et de la réparation des pompes. C'est une expérience où l'on apprend.

Bien des jeunes ont des talents mécaniques, mais ils n'ont pas l'occasion de les démontrer. Dans ce cas-ci, ils pouvaient s'avancer et dire : « Eh, je sais comment faire cela! ». Ce fut réellement amusant!

Un sentiment de camaraderie s'est manifesté durant la pose des sacs de sable. Une soupière a été établie dans le gymnase de l'école, et elle était en activité environ une vingtaine d'heures par jour, pour servir des repas et du café à ceux qui étaient chargés de poser les sacs de sable, aux conducteurs des camions et aux visiteurs de la communauté. Ces efforts étaient organisés par un dirigeant de la communauté sans l'aide d'un organisme de l'extérieur. Au début, il y avait environ 25 bénévoles à nourrir, mais ce nombre passa à 150 ou à 200 au plus fort de la lutte contre l'inondation. Les gens de plusieurs communautés voisines se sont joints à la force des bénévoles. Il y avait des membres de la colonie Huttérite, deux autres communautés des Premières Nations et plusieurs familles non autochtones.

Au moment où les élèves avaient besoin de leur gymnase, la salle de la bande, un grand édifice ouvert avec cuisine, a été munie de réfrigérateurs, de cuisinières et de congélateurs supplémentaires et la soupière a été déplacée. Le matériel y est maintenant en permanence.

Trois maisons ont été prises durant le plus fort de l'inondation (22, 23 et 24 avril) et l'évacuation a commencé. Au total, les membres de 15 maisons ont été évacués : 11 familles se sont rendues dans un hôtel de Brandon et d'autres ont choisi de demeurer avec des parents. Les abris locaux ne pouvaient être utilisés, car il y manquait les appareils électroménagers et l'infrastructure nécessaires. Plusieurs personnes ont aussi dû être évacuées, à cause de la contamination de l'eau par les eaux de refoulement en raison des pressions exercées sur le sol et des eaux d'infiltration provenant des champs septiques. Il fallait continuer à être vigilant pour continuer à pomper les maisons.

Une personne a décrit le déménagement dans une maison abandonnée qui avait appartenu à sa mère. La maison était petite et délabrée, sans plomberie. Cependant, la personne voulait garder sa famille dans la communauté, car elle était propice au travail et à l'école. En rétrospective, elle croit que c'était la bonne décision de sa part d'essayer de demeurer dans la communauté plutôt que d'être évacué pour longtemps.

Un conseiller nous a dit, au début de la soirée, que nous pourrions être évacués. Si mon fils n'était pas sorti pour jouer, nous n'aurions pas su que l'eau s'avançait vers la cour. Nous sommes partis à 11 heures du soir. Si nous avions attendu jusqu'au matin, nous aurions été obligés d'évacuer par bateau.

Le 26 avril, le pont sur le tronçon provincial de l'autoroute 54 était inondé, laissant la vallée des Sioux dans une situation partiellement isolée. L'état d'isolation partielle a duré environ trois semaines. Les résidents de la communauté qui devaient voyager à Brandon trois fois par semaine pour une dialyse ont été évacués à Brandon. À ce moment-là, le total des personnes évacuées s'élevait à 37.

On a remarqué l'utilisation de ressources locales et l'application d'idées novatrices pour la mitigation en cas de catastrophe. Par exemple, au 28 avril, la station de pompage était entièrement entourée des eaux de crue et elle n'était accessible que par bateau. Une vigile de 24 heures a eu lieu à l'intérieur de la clôture entourant la station pour que les pompes restent en marche et que la digue demeure intacte. Plusieurs adolescents ont souvent pris le quart de nuit; ils avaient emporté avec eux des jeux électroniques et faisaient des tournois. Lorsque les forts vents faisaient des vagues, la bataille pour conserver la station de pompage devenait plus difficile. On a emporté par bateau des planches de contreplaqué et on les a rattachées à la clôture de façon novatrice.

Il est surprenant de constater comment une personne peut penser, dans une situation de catastrophe ou dans le besoin. Par exemple, nous avions besoin d'une grande et grosse pompe pour la station de pompage. On nous a dit qu'il n'y avait pas moyen de le faire sans machine et qu'il était impossible d'emporter une grosse machine à travers ces eaux, car cela endommagerait les dispositifs d'étanchéité et le différentiel. Alors nous avons pris deux bateaux à rame et nous avons fait un chaland de fortune avec des 2X4 et du contreplaqué. Nous y avons installé la pompe et elle n'a pas coulé. Ils étaient assez étonnés.

La sécurité a constitué un grand sujet de préoccupation pour ce qui est de la gestion des mesures d'urgence et, en guise de réponse, les membres de la communauté ont établi un programme volontaire de veille de nuit. Ces volontaires assumaient de multiples fonctions, dont le fait d'emporter de l'eau potable aux gens qui en avaient besoin ou de s'occuper du service de transport de l'eau, aider les gens plus âgés de la communauté ou ceux dont on connaissait la maladie, surveiller le niveau de l'eau et vérifier les conditions des routes.

Pouvoir acclimater les personnes évacuées dans de nouveaux environnements, voilà qui représente un défi important pour les décideurs ainsi que pour les victimes de la catastrophe. Selon une étude exhaustive des imprimés sur le sujet, les conflits culturels, ethniques et raciaux entre les communautés d'accueil et les réfugiés ne sont pas chose inhabituelle. L'expérience de l'inondation de la vallée des Sioux en 1995 corrobore ces constatations. L'hôtel de Brandon qui abritait les personnes évacuées a annoncé, après environ une semaine, qu'il avait besoin des chambres pour d'autres fins. Toutes les

personnes évacuées (37) ont été retirées de l'hôtel pour aller dans le dortoir de l'Université de Brandon.

Il nous a fallu aller à l'hôtel et les convaincre de conserver ces gens encore quelques jours. Et tout cela était payé et ces gens étaient payés pour les laisser demeurer dans ces chambres. Je suppose que les gens dans l'hôtel se plaignaient qu'il y avait des Indiens partout et ce genre de chose. Nous étions plus ou moins en train de lutter contre le racisme.

Sur la réserve, on préparait des logements pour recevoir les personnes évacuées qui revenaient chez elles. Eh bien, on réparait les maisons abandonnées pour les rendre « vivables » ou des parents faisaient des rénovations pour accommoder certaines des personnes qui revenaient chez elles. Après trois semaines, les personnes évacuées sont retournées à la communauté, car les eaux commençaient à se retirer. Les personnes qui retournaient sentaient que, finalement, leur détresse était terminée; les enfants étaient particulièrement heureux de retourner dans leur propre région ou leur propre maison.

Après l'inondation : Le coût et le nettoyage

La communauté de la Première Nation de la vallée des Sioux a essayé de récupérer tous les coûts de mitigation de l'inondation de 1995 de la part des organismes provinciaux et fédéraux. C'était la première fois de l'histoire récente qu'une demande d'indemnisation financière ayant trait à une catastrophe était faite à des organismes de l'extérieur. Les dirigeants de la communauté croyaient que le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, avait écarté la demande de la vallée des Sioux soit en retardant l'opération ou en renvoyant leur demande aux organismes provinciaux.

Nous nous sommes rendus à Winnipeg plusieurs fois pour demander aux responsables du MAIN de financer l'opération et ce fut une tâche plutôt ardue. La situation dégénéra parfois en querelle surchauffée, car ils essayaient simplement de contourner la question et, à un moment donné, ils ont dit : « Vous ne pouvez qu'en prendre tant, c'est tout ce que nous allons vous donner, un point c'est tout, oubliez-ça, et si vous ne voulez pas accepter cela, eh bien, tant pis pour vous. »

Les rajustements après l'inondation n'ont pas été faciles pour les autorités locales et les résidents. La plupart des résidents n'avaient pas les connaissances voulues pour le nettoyage des maisons et des cours et ils ont dû faire appel à de l'aide extérieure.

Ma cour était dans un état terrible... il a fallu un temps pour que l'odeur se dissipe. Les gens qui étaient chargés de la gestion des urgences ont dû vaporiser dans un endroit étroit.

Le nettoyage d'après l'inondation a été long et les membres de la communauté ont dû attendre des semaines. Dans certains cas, il a fallu plusieurs mois pour réparer les maisons des personnes évacuées. Par conséquent, la soupière est demeurée en activité du

mois d'avril au mois d'août. Le nettoyage consistait davantage que simplement réparer des maisons. Les débris provenant des terres inondées devaient être enlevés et plusieurs des bâtiments inondés devaient être vaporisés pour enrayer l'infestation d'insectes. Comme nous l'avons dit plus haut, les membres de la communauté ont été aidés par des organismes de l'extérieur pour prendre les mesures préventives appropriées pour les opérations de nettoyage.

On a dit que, au début de l'inondation, le MAIN a demandé aux autorités locales de la vallée des Sioux de déterminer et de tenir des dossiers de tous les coûts de l'urgence et de la mitigation de l'inondation, ce qui allait de l'achat des sacs de sable aux heures de travail. Bien que le MAIN ait accordé une avance de 500 000 $ aux autorités locales de la vallée des Sioux pour couvrir les dépenses autres que les services et les matériaux fournis par d'autres programmes du gouvernement, les membres de la communauté ont cru que le montant ne suffisait pas à ce moment-là. En raison des difficultés de comptabilité dans la vallée des Sioux, le MAIN a aussi convenu de couvrir le coût du personnel supplémentaire à la comptabilité dans les dépenses relatives à l'urgence. À la demande du MAIN, le bureau manitobain d'aide en cas de catastrophe a évalué les dommages et une somme supplémentaire de 400 000 $ a été accordée. L'idée de l'efficacité de cette indemnisation et du recouvrement des coûts varie considérablement parmi les membres de la communauté. Un membre a cru que le recouvrement des coûts de la province a été utilisé à bon escient, tandis qu'une personne évacuée a mentionné qu'elle n'avait reçu aucune indemnisation même si elle avait soumis une demande à la bande.

Plans pour les urgences futures

Avant l'inondation de 1995, il semble y avoir eu mauvaise appréciation, ce qui a donné lieu à une sous-estimation des risques. Cet état de choses a non seulement été constaté chez les membres de la communauté, mais aussi chez les dirigeants. Il était de pratique commune d'attendre le début de la catastrophe, ce qui fait qu'on évitait ou refusait de voir le risque.

Une de mes amies s'est vraiment fait inonder complètement. Tout ce qu'il y avait au sous-sol a été détruit. Je lui ai dit... nous savions que nous allions être inondés mais nous ne savions pas quand. Si j'étais à votre place, je transporterais tout à l'étage supérieur. Ils ont attendu si longtemps pour les réparations. Ils ont beaucoup nettoyé eux-mêmes, parce qu'ils voulaient retourner dans leur maison. Mais ils ont dû attendre longtemps pour les autres choses... comme pour faire remplacer le plâtre.

S'il devait y avoir une autre inondation plus tard, la vallée des Sioux semble être beaucoup mieux préparée en raison de l'expérience acquise par l'inondation de 1995 et d'une plus grande sensibilisation aux risques qu'il y a à vivre dans une plaine inondable. En 1991, un plan d'urgence a été formulé avec l'aide de la MEMO. Le plan a été approuvé et adopté par le chef et le Conseil en 1991. On peut se procurer un exemplaire de ce plan sur les tablettes du conseiller de la bande. Bien que ce plan ait été modifié en 1992, il était déjà désuet quand l'inondation a frappé en 1995 et n'était donc pas entièrement efficace.

Selon la MANFF, un plan d'urgence a été établi avec la communauté de la vallée des Sioux en 1994. Ce plan n'a pas été mentionné dans les discussions avec les membres de la communauté.

Par suite de l'inondation de 1995, il a été reconnu par la communauté de la vallée des Sioux qu'un plan d'urgence fonctionnel était nécessaire. La même année, un comité des urgences a été formé. Il comprenait des membres du personnel de l'école, du foyer de soins personnels, le commis aux finances et un responsable du programme de la santé. Ce groupe s'est joint à la MANFF pour rédiger le premier plan de protection civile.

Ce plan, rédigé au début en consultation entre les autorités de la vallée des Sioux et la MANFF, est sans cesse tenu à jour. Les cas d'urgence qui ne s'inscrivent pas nécessairement dans la définition d'une urgence selon la loi sur les mesures d'urgence ont été inscrits dans le plan général des mesures d'urgence. Par exemple, une équipe de crise de 24 heures a été organisée et insérée dans le plan d'urgence pour les interventions en cas de crise, y compris certains articles, comme la prévention du suicide. Le comité des urgences continue de se rencontrer régulièrement pour étudier d'autres plans d'urgence, comme Échec au crime ou la Surveillance du quartier, et examine la possibilité d'obtenir une ambulance et d'établir un système de surveillance dans la communauté de façon à déterminer les responsabilités en cas d'urgence.

Il semble ne pas y avoir de distinction faite dans le plan entre les catastrophes naturelles et les autres types d'urgence. Jusqu'à maintenant, le chef et le Conseil n'ont pas adopté le plan d'urgence, mais le coordonnateur actuel des urgences a dit que les particuliers mentionnés dans le plan sont conscients de leurs rôles et veulent assumer ces rôles tels qu'ils y sont définis. Un membre de la communauté a dit que les représentants de la vallée des Sioux étaient invités à Interlake pour les aider à élaborer leur plan.

Plusieurs initiatives ou programmes qui ont été entrepris lors de l'inondation de 1995 continuent à servir la communauté. Par exemple, le programme de sécurité établi au moment de l'inondation demeure encore en vigueur pour les événements communautaires. Par ailleurs, les effets durables de la sensibilisation aux risques de catastrophe et la nécessité de s'y préparer transparaissent dans les mesures suivantes.

- En 1997, on a acheté, au total, 30 000 sacs de sable et on les a entreposés pour s'en servir plus tard.

- De nouveaux camions-citernes ont été achetés et sont encore à la disposition de la communauté.

- On s'est procuré du matériel de vérification de l'eau et l'on s'en sert régulièrement pour surveiller la qualité de l'eau et pour en détecter la contamination.

- Par ailleurs, les infirmières du foyer de soins personnels sont préparées à se mobiliser pour répondre aux besoins s'il y a urgence.

Dans les discussions avec les membres de la communauté, on s'est efforcé d'établir des liens plus étroits entre les communautés avoisinantes pour recevoir de l'aide en cas de catastrophe. Plutôt que d'employer des abris dans les plus grandes villes où les personnes évacuées ont beaucoup de peine à s'adapter à un milieu social peu familier, on recommande de rechercher des abris dans les petites villes et les petites communautés avoisinantes (p. ex., Rivers, Hamiota, Kenton). On a cru que l'initiative et la communication permanente seraient nécessaires pour permettre à tout le monde de bien comprendre comment instituer des programmes ruraux.

Les membres de la communauté ont aussi reconnu que la formation pour les cas d'urgence représentait un élément vital de la protection civile. Il faut recruter des stagiaires locaux pour établir une capacité locale en matière de ressources humaines. Comme les connaissances, la technologie et l'expérience s'accumulent et varient considérablement au fil du temps, leur formation devrait être mise à jour de façon continuelle. Des recommandations ont été faites pour formuler des programmes d'apprentissage, des ateliers et d'autres forums permettant une plus grande sensibilisation de façon à engager les résidents locaux dans la préparation aux urgences et aux catastrophes.

La formation ne suffit pas. La formation est quelque chose que nous pouvons avoir sous bien des formes différentes, et de façon continue, non seulement pour terminer un programme, un projet ou un cours. Cela devrait être quelque chose qui se poursuive toujours.

Tout compte fait, la communauté avait le sentiment que l'inondation représentait un événement dévastateur auquel elle a fait face avec patience et unité. Cela continue de représenter une source de fierté que la station de pompage ait été sauvée dans des conditions presque insurmontables. Bien qu'il y ait des dommages durables dans la communauté et qui continuent de perturber la vie des gens aujourd'hui, il y a eu aussi l'étincelle de l'esprit communautaire et de l'esprit d'initiative qui continue aussi à changer la vie quotidienne des gens.

Détermination des questions communes

Les trois communautés des Premières Nations que nous avons étudiées ont présenté des similitudes dans plusieurs domaines en situation d'urgence. Ces questions communes, exprimées par les groupes de discussion et les membres des communautés, peuvent se résumer ainsi :

- Sans un plan bien défini de mesures d'urgence, avec précision des tâches, des responsabilités et de la portée, la communauté en général devient confuse et incertaine dans les situations d'urgence. La confusion relative aux plans qui sont

présentement en place indique aussi qu'il est nécessaire que le plan, pour être efficace, soit bien accepté par la communauté et les autorités.

- La séparation de la famille, de la parenté et des membres de la communauté rend plus grave des situations tendues au cours des urgences. En outre, la séparation au cours d'une urgence cause des traumatismes et des dépressions après l'événement.

- Toutes les communautés ont perçu un traitement « injuste » pendant l'évacuation vers un milieu communautaire extérieur. Cela aggrave le traumatisme et le stress dus aux urgences. On a cru qu'il serait préférable, dans la formulation des plans d'urgence, de ne pas évacuer les gens vers des communautés extérieures.

- Les trois communautés ont connu de graves problèmes de communications entre les organismes, les autorités locales et les membres des communautés.

- L'information fournie concernant les risques imminents, la préparation (que faire?), les allées et venues des membres de la famille et de la parenté, a été insuffisante, retardée et, par conséquent, moins efficace. On a constaté que, si l'on pouvait avoir accès promptement et facilement à l'information, cela permettrait une gestion efficace des urgences.

- L'expérience fréquente des urgences menait à une meilleure compréhension des risques et à une meilleure préparation.

- Les communautés ont fait preuve d'une grande patience et d'une bonne cohésion durant les événements de l'urgence, ce qui signifie qu'ils pouvaient prendre d'autres mesures préventives et d'autres mesures de mitigation des pertes dues à l'urgence.

- Il a été reconnu que les connaissances et la formation pour la préparation aux urgences et l'intervention en cas d'urgence sont nettement insuffisantes. L'étude a révélé qu'il était nécessaire de faire de la formation à deux niveaux : Le personnel chargé de la gestion des mesures d'urgence pour exécuter et gérer les événements et les ménages, et les premiers intervenants pour se préparer à l'événement et y intervenir.

L'autonomie gouvernementale des Premières Nations

Les discussions relatives à l'autonomie gouvernementale des Premières Nations se poursuivent depuis des années. En 1991, on établit la Commission royale sur les peuples autochtones. Son mandat consiste à étudier chaque aspect de la vie autochtone au Canada, à explorer les relations entre les peuples autochtones et l'État canadien et à faire des recommandations sur la façon d'améliorer la condition des peuples autochtones (J. H. Hylton, 1994). En 1993, le Livre rouge des Libéraux se résumait à peu près comme suit : Le gouvernement libéral s'engagera à fermer graduellement le ministère des Affaires

indiennes à un rythme convenu par les Premières Nations, tout en maintenant la responsabilité fiduciaire du gouvernement fédéral (le démantèlement du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, restauration de la compétence des peuples des Premières Nations au Manitoba et reconnaissance du gouvernement des Premières Nations au Manitoba : Entente-cadre, 1994).

Le Manitoba, qui compte la plus forte proportion de gens des Premières Nations dans sa population comparativement aux autres provinces, est à l'avant-garde de l'initiative d'autonomie gouvernementale. L'une des premières mesures vers l'autonomie gouvernementale, une entente-cadre, a été signée entre le grand chef de l'Assemblée des chefs du Manitoba et le ministre fédéral des Affaires indiennes le 7 décembre 1994. Les 60 chefs des communautés des Premières Nations ont aussi tous signé cette entente.

Cette entente exposait un cadre pour le démantèlement du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, pour la restauration de la compétence des peuples des Premières Nations au Manitoba et pour la reconnaissance du gouvernement des Premières Nations au Manitoba (le démantèlement du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, le rétablissement de la compétence des peuples des Premières Nations au Manitoba et la reconnaissance du gouvernement des Premières Nations au Manitoba : Entente-cadre, 1994).

Le plan de travail de ce cadre dit à peu près ceci :

> *Si elle est bien appliquée, cette entreprise prendra des dimensions historiques. Cependant, c'est une entreprise importante et très complexe, ainsi qu'un défi énorme pour le gouvernement et les chefs des Premières Nations. Bien qu'on ait tenté par le passé d'établir des exemples pratiques d'autonomie gouvernementale des Autochtones, aucune n'a été aussi complète que celle-ci. Ce n'est pas la question d'une seule Première Nation prenant contrôle de ses propres affaires, mais de 60 Premières Nations travaillant de concert. Il ne s'agit pas non plus de déplacer les pouvoirs du MAIN seul, mais de transférer les fonctions d'autres ministères fédéraux associés aux Premières Nations. Le plus complexe sera de créer des gouvernements des Premières Nations entièrement opérationnels au Manitoba.*
>
> Démantèlement du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, rétablissement de la compétence des peuples des Premières Nations au Manitoba et reconnaissance du gouvernement des Premières Nations au Manitoba : Plan de travail, 1994.

L'autonomie gouvernementale et la protection civile

Dans le plan de travail des Premières Nations du Manitoba pour l'autonomie gouvernementale, trois projets devaient être exécutés. L'un de ces projets consistait au transfert du programme des services d'incendie et d'urgence du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien au gouvernement des Premières Nations du Manitoba. Il était dit dans le plan de travail qu'une entente officielle de contribution était en vigueur

avec la MANFF pour offrir des services en 1994-1995. Il fallait définir et établir le programme au point de vue de la législation et des instances de façon à transférer ce programme au contrôle plein et entier des Premières Nations.

Obstacles au changement

Bien que le Manitoba ait adopté une entente-cadre pour démanteler le ministère fédéral des Affaires indiennes, on a fait peu de progrès pour que l'autonomie gouvernementale devienne réalité. Il y a des obstacles véritables à surmonter pour atteindre à un nouvel ordre. Voici quelques-uns de ces obstacles :

1. Le financement des gouvernements des Premières Nations nécessite des fonds suffisants qui devront reposer sur une loi fédérale habilitante. Les organismes provinciaux s'inquiètent de ce que le fédéral se décharge de ses responsabilités et augmente ainsi leur fardeau financier. Les Premières Nations s'inquiètent de ce qu'il n'y ait pas suffisamment de fonds. La question du financement de l'autonomie gouvernementale demeure donc une épine dans le pied.

2. Les communautés autochtones continuent à être entachées par des problèmes sociaux qui sont peut-être attribuables à l'héritage d'un siècle d'oppression. Au Manitoba, les statistiques indiquent que les Indiens inscrits recourent aux services de santé et aux services sociaux davantage que le Manitobain moyen (Affaires du Nord du Manitoba, Secrétariat des affaires autochtones, 1996). Ainsi, les chefs des communautés autochtones ont tendance à être submergés par les questions actuelles et sont mal équipés pour assumer la responsabilité supplémentaire de l'autonomie gouvernementale.

3. Comme il a été mentionné au début de cette discussion, l'autonomie gouvernementale représente un défi énorme et, sous bien des rapports, une notion furtive qui est sujette à des interprétations diverses, parfois contradictoires (J. H. Hylton, 1994). Il faudra qu'il y ait convergence de vues entre les parties de façon que l'autonomie gouvernementale puisse passer de la théorie à la pratique.

4. Les questions de compétence continuent de représenter un dilemme. Par exemple, au Manitoba, il y a une loi provinciale et des organismes provinciaux qui travaillent à la protection civile. Les Premières Nations, selon la loi provinciale, ne sont pas reconnues comme des autorités locales. Ainsi, il faut régler les questions de compétence pour clarifier les autorités juridiques.

Références

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. *Autonomie gouvernementale des Autochtones : The Government of Canada's Approach to Implementation of the Inherent Right and the Negotiation of Aboriginal Self Government : Federal Policy Guide.* Ottawa : 1995.

The Dismantling of the Department of Indian Affairs and Northern Development, The Restoration of Jurisdiction to First Nations People in Manitoba and Recognition of First Nation Government in Manitoba : Framework Agreement, Work Plan and Memorandum of Understanding, 1994.

Protection civile Canada. *Canada's Emergency Preparedness and Response System.* 7 oct. 1997. Adresse : http://hoshi.cic.sfu.ca/...factsheets/en system.thml.

Protection civile Canada. *A Summary of Federal Emergency Preparedness in Canada.* 7 oct. 1997. Adresse : http://hoshi.cic.sfu.ca/...ub/manuals/en epsum.html.

Protection civile Canada. Fiches d'information. 7 oct. 1997. Adresse : http://hoshi.cic.sfu.c...factsheets/en epc.html.

Protection civile Canada. Rapport de situation 06, 24 avril.

Protection civile Canada. Communication personnelle (MAIN), 6 mai 1997.

Gouvernement du Canada. *Disaster Financial Assistance : Manual to assist in the interpretation of federal guidelines.*

Gouvernement du Canada. *La Loi sur la protection civile, 1988.*

Gouvernement du Manitoba. *La Loi sur la protection civile,* 1997.

Gouvernement du Manitoba. *Affaires du Nord du Manitoba : Emergency Plan 1997-98.*

Hylton, J.H., (éd.) *Aboriginal Self-Government in Canada : Current Trends and Issues.* Purich Publishing, Saskatoon, Saskatchewan, 1994.

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. *First Nations Community Profiles : Manitoba Region,* 1996.

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. *Corporate Manuals System, Administration Manual,* Volume 5, 1994.

Association manitobaine des pompies autochtones. *Smoke Signals,* December 1995.

Organisation manitobaine de gestion des mesures d'urgence. 5 janvier 1998. Adresse : http://www.gov.mb.ca/gs/memo/index.html.

Affaires du Nord du Manitoba, Native Affairs Secretariat. *Working in Partnership : Manitoba Policy on First Nation Government,* 1996.

Province du Manitoba. Disaster Financial Assistance Policy and Guidelines, 1997.